



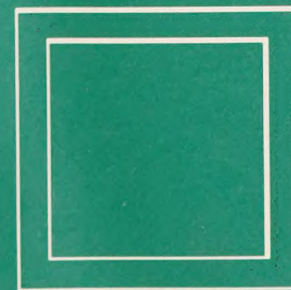
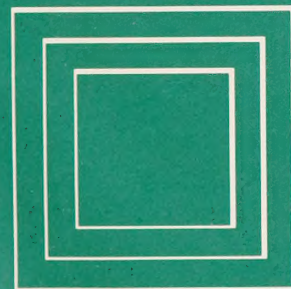
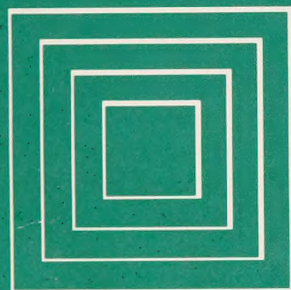
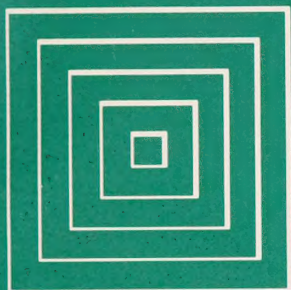
Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115496960>

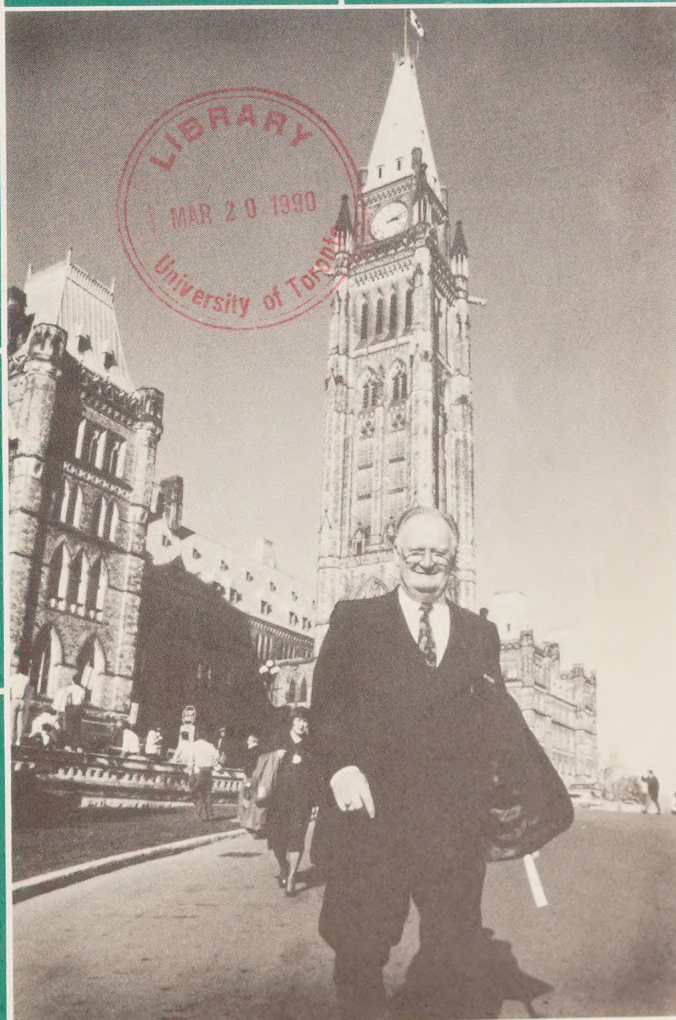
CAI
AG
- 063

Opinions

Office of the Auditor General of Canada



49



Winter 1990

Opinions

Principal

John Zegers

Editor

Ann Wesch

Associate Editor

Christine La Salle

Contributing Editor

Hladini Wilson

Photographs

Desmond Kimmitt

Ann Wesch

Desktop Publishing & Graphics

Christina Daly

Debbie Meagher

Production Assistant

Lynda Sayer

Translators

Lise Clermont

Marie-Thérèse Cosmato

Louiselle Gagnon

Jacques Rousseau

Editorial Advisers

Roxanne Bertrand

Desmond Kimmitt

Maurice Laplante

Suzanne Moorhead

Pierre Roure

Marion Smith

Printer

M.O.M Printing

Opinions is published every three months by the Reports and Communications Group. Please address all correspondence and changes of mailing labels to:

Opinions, Stop 11-13
Office of the Auditor General
of Canada
240 Sparks Street, West Tower
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 8 No. 1

Contents

From the Corner Office	1
Tabling the 1989 Annual Report	2
Principal Mark Hill, Parliamentary Liaison, describes the activity in the House of Commons on the day the Annual Report was tabled.	
Media Response to the 1989 Annual Report	5
Hladini Wilson, contributing editor of <i>Opinions</i> , identifies the issues raised in the Annual Report that caught press attention.	
An Interview with the Auditor General	8
Ken Dye discusses the process through which he acquires a thorough knowledge of each annual report chapter.	
Strengthening Accountability Relationships	10
In this article reprinted from the <i>CA Magazine</i> , Henry McCandless discusses how the audit community can make management more accountable to its governing body.	
International Symposium on Defence Auditing	15
Assistant Auditor General David Rattray and Principal Tom Hopwood describe an international meeting where Supreme Audit Institution delegates discussed defence audit problems.	
Executive Promotions	17
Opinions presents three newly appointed Assistant Auditors General.	
Mike McLaughlin	17
Bonnie Miller	18
Shahid Minto	19

Cover

Auditor General Ken Dye submitted his 1989 Report to the House of Commons on 24 October 1989. Photo courtesy of The Ottawa Citizen; photographer: John Major.



From the Corner Office

This edition of **Opinions** focusses on the Annual Report of the Auditor General and includes an article on media reaction to the report.

I am frequently asked if -- once the tumult and headlines that greet each year's report die down -- it has any real long-term impact.

Indeed it does; often in quiet ways. There is a recent illustration of this impact. In successive reports, our audits have emphasized the need for a fundamental restructuring of Canada's public service. In 1983 we reported our study of Constraints to Productive Management in the Public Service. A 1987 audit zeroed in on specific problems in the management category. Our most recent report contained a major follow-up to that audit, and also reported on the government's Incentive Award Plan.

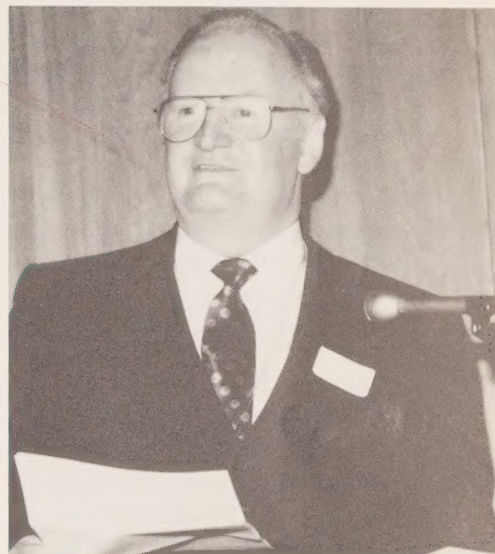
In Chapter 1 of my annual reports -- which highlights major issues revealed by our audits and studies -- I have several times written of the need for wide-ranging changes, if Canada's public service is to remain among the best in the world. In 1988, discussing our study of the Attributes of Well-Performing Organizations, I stated my conviction that a more "entrepreneurial public service would be good for Canada".

At the conclusion of my most recent Chapter 1, I summed up my concerns in a section headed "People: The Most Important Resource of All", citing the external and internal challenges facing the public service, reiterating the need for reform and observing that successive governments "have only been playing at the margins: new legislation is required".

On 12 December 1989, Prime Minister Brian Mulroney announced a major initiative to renew the Public Service of Canada - **Public Service 2000**. In doing so, the Prime Minister not only stated that "this need for change has been endorsed by the Auditor General in his most recent report"; he also singled out the specific needs identified in our studies and audits for "simplification, greater devolution of authority and responsibility, and increased efficiency".

The reports of my Office are, of course, only one factor in bringing about this new initiative. But there can be no doubt that their impact has been very significant.

And there is another important aspect to all this. When our reports are published, the media's focus is largely on the so-called "horror stories" revealed by our audits. But I like to think that the far more



essential role of my Office is its creative contribution toward making the machinery of government operate as economically, efficiently, and effectively as possible. That's what really serves the taxpayers of Canada.

Our reports and **Public Service 2000** are both positive steps along that road.

Kenneth M. Dye, F.C.A.

Tabling the 1989 Report

by Mark Hill, Principal
Parliamentary Liaison

The Auditor General's (AG's) Report to the House of Commons for the fiscal year ending 31 March 1989 was tabled in the House on 24 October 1989. In this article Parliamentary Liaison Principal Mark Hill discusses a number of aspects surrounding the tabling of the AG's 1989 Annual Report.

Process

Tabling is the process by which the Auditor General's Report is formally presented to the House of Commons -- in effect, the Report is laid upon the table of the House. Once tabled, the Report, previously treated as highly confidential and kept under close security, becomes a public document.

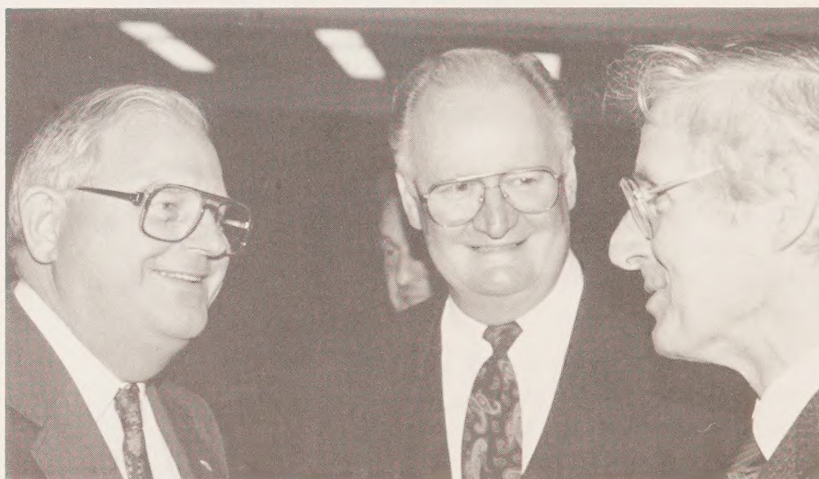
Under the Auditor General Act, the Auditor General's Annual Report is tabled in the House of Commons by the Speaker. A reflection of the independence of the Auditor General, this practice contrasts with the tabling of departmental and other agency documents which are tabled by the responsible Minister, usually at a time fixed in the daily order of House business for the tabling of documents. Alternatively, many of these other documents are tabled simply by depositing them with the Clerk of the House on any sitting day.

In recent years the Speaker has tabled the Auditor General's Report at 2:00 p.m., just before Members' statements and Question Period. This timing has been chosen to provide Members of Parliament (MPs) the opportunity to deal with the Report at an appropriate time in the House,

Question Period, very shortly after the Report becomes a public document through the tabling process.

For the OAG, tabling day is much more than the simple laying of a document upon the table in the House. Many hundreds of hours have been spent by audit teams, some of them reassembled for the purpose, and OAG support staff in assembling documentation and preparing briefing notes for the Auditor General. The AG personally devotes many hours to briefings by each audit team and to reviewing the Report for which he bears ultimate responsibility.

At 10:00 a.m., interested Members of Parliament are invited to attend an "MP Preview" of the Report which is formally hosted by the Chairman of the Standing Committee on Public Accounts. Concurrent with the MP Preview and in the same room, the Public Accounts Committee meets *in camera* with the Auditor General and receives an informal briefing on the contents of the Report. Unlike members of the media in the media lock-up, MPs may leave the Preview at any time; however, they undertake not to divulge the contents of the Report until it is tabled at 2:00 p.m. Following the



Auditor General Ken Dye (centre) exchanges comments with PAC Chairman Len Hopkins (left) and New Zealand Auditor General Brian Tyler (right) on tabling day.

Tabling day begins at 9:00 a.m. with a "lock-up" for interested members of the media. The lock-up is usually well-attended by upward of 100 media representatives who undertake as a condition of attending the lock-up to remain in the room and to not report on the contents of the Annual Report until the document is tabled in the House at 2:00 p.m.

tabling of the Report, the Auditor General meets with the media at the National Press Building to answer questions -- he does not attend the media lock-up in the morning of tabling day.

Roughly two days after the Report is tabled, the Public Accounts Committee holds a public meeting on the Report at which the Auditor General will be questioned on any



Some PAC members glance at the main points booklet while meeting in camera with the Auditor General.

aspect of the document. Unlike the tabling day *in camera* meeting where MPs are seeing the Report for the first time and may not be well versed in the issues raised, this first public meeting comes after Members have had some opportunity to study the Report and to consider the reaction of the media and the Canadian public. The lines of questioning are usually much more detailed and penetrating at this meeting. During this meeting the Committee also considers the priority matters suggested by the Auditor General as topics for early Committee hearings. After this hearing, the Committee begins scheduling hearings based on its priorities and interests; hearings on the Report continue until the next summer or possibly into the fall and up to the tabling of the next year's annual Report.

The 1989 Report

While about the same size as the 1988 Report, the 1989 Report contains a greater number and variety of messages. There are 28 individual chapters compared to 21 in 1988 -- 17 audit notes, compared to 12 in 1988. It was expected that this would create quite a challenge for

Parliamentarians generally, and the Public Accounts Committee specifically, to sort out and to select the issues of importance for further detailed discussion.

At the request of the Public Accounts Committee several years ago, the Auditor General began to provide a letter suggesting possible priority subjects for early hearings. The purpose of such a letter is to help the Committee sort through the vast array of significant matters set out in an annual report and to select those that, for such reasons as the urgency of corrective action required, the magnitude of expenses involved, or public interest in the issue demand early resolution. While the PAC takes this letter into consideration, it is only one of several inputs that the Committee uses in selecting subjects for hearings. There is absolutely no assurance that the Committee will select some, many, or few of the suggested issues for consideration.

MP Interest Up

Roughly twice as many MPs and staff as in 1988 attended the MP Preview for the 1989 Report. The increase in attendance was quite probably due, at least in part, to locating the Preview in the Centre

Block and closer to the Chamber than was the case in recent years when the Preview was held in the West Block.

In a departure from recent years, the PAC scheduled its *in camera* briefing with the AG for the beginning of the MP Preview rather than the end. This led to participation by a large number of MPs representing a wide variety of interests and lines of questioning. The end result was a very thorough and wide-ranging discussion of several matters raised in the Report and this undoubtedly had some effect on the liveliness of the ensuing Question Period later on tabling day.

Lively Question Period

In recent years we have become accustomed to there being only one or two questions on the Report, often from the Chairman of the Public Accounts Committee, in Question Period on tabling day. This year, the Report dominated Question Period with some 14 questions on a variety of Report issues.

The most common issues raised in Question Period were the denial of access to information about ministerial travel (chapter 6), emergency preparedness (chapter 27) and the transport of dangerous goods (chapter 22). The interest in these Report issues may well be reflected in early hearings by the PAC. At the time of this writing the PAC was well into hearings on Chapter 6 - Denial of Information about Ministerial Travel.

Video Presentation

For a number of years the Office has been preparing video presentations, on a pilot basis, of selected portions of the Annual Report. These video presentations



Treasury Board's President Robert de Cotret (centre), discusses the issues raised in the Report with Ken Dye (left) and New Zealand Auditor General Brian Tyler (right).

are intended to help busy Members of Parliament come to grips quickly with the important issues set out in each report.

The form of the video presentation has been adjusted from year to year and 1989 saw a major shift away from the form of earlier video presentations which tended to concentrate on individual chapters. For 1989, the video presentation is focussed entirely on Chapter 1 -- Matters of Special Importance and Interest -- and has a running time of about 16 minutes compared to 8-10 minutes for earlier productions. This new format provides an outline of the major issues dealt with in the Report from the Auditor General's point of view, compared to earlier presentations where each video dealt with one chapter or issue area. The thought is that MPs may be prepared to spend a little more viewing time in order to have a broader exposure to the more important issues.

As in prior years, the video presentation was screened on the Parliamentary television network (OASIS) continuously throughout tabling week. It is now available

on this network on a demand basis to individual MPs and their staff. The acceptance of this video presentation will be monitored carefully as the Office seeks to find the best way to service MPs' needs using this contemporary medium.

EDP Report Version

The 1989 Report is being made available to MPs on 3 1/2 and 5 1/4 inch diskettes complete with a powerful text search program. The diskettes can be run on IBM equipment like the PC, XT, AT and PS/2 and compatible equipment. This EDP version of the Report allows an MP to quickly search the entire contents of the Auditor General's Report to determine whether and, if so, where the AG has commented on any particular topic, location, government program, or other search parameter.

The EDP report version can be installed on a Member's office computer in a matter of minutes (we will be happy to assist). The software is very user-friendly and can be learned in a matter of minutes by someone with a basic familiarity with computers.

After Tabling

Shortly after the tabling of the Report, the PAC began public hearings on selected issues. In the first few weeks, the Committee held hearings on Chapter 6, Denial of Information about Ministerial Travel, and an audit note concerning the government's failure to close a loophole in the Excise Tax Act at a cost of some \$350 million dollars per year. In addition to public hearings on topics from the 1989 report, the Committee has continued its work on earlier topics including the Organization and Activities of the OAG.

The tabling of the Auditor General's Annual Report is an important event in the annual affairs of the Office. It tells Canadians about the past year of work of the Office and simultaneously sets the stage for many of the activities of the PAC for the coming year.

Hearings on the report continue until the next summer or possibly into the fall and up to the tabling of the next year's annual report.

The tabling of the 1989 report was the first for the current Public Accounts Committee which was appointed this past April. The approach of this Committee to the tabling of the Report and its approach to setting priorities for hearings would suggest that the coming year should be a busy one for the Committee and the Office.

Media Response to the 1989 Annual Report

The Auditor General's Report was tabled on 24 October 1989. Eagerly awaited by journalists and Members of Parliament, the release of this document generated both favourable and critical commentary in the press. In this article, Hladini Wilson, Opinions' contributing editor, explores the media reaction to the Report.

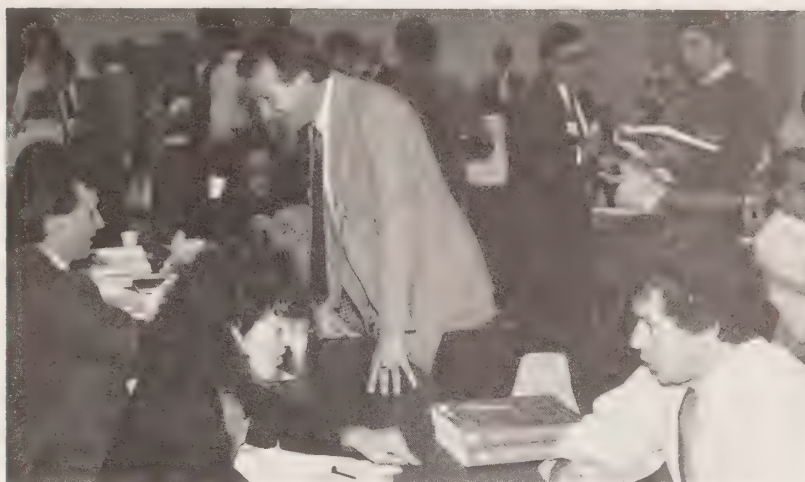
Ministerial travel came in well ahead of other contenders for the media's issue-of-the-year award when Auditor General Kenneth Dye presented the 1989 Annual Report to Parliament in October.

The upcoming goods and services tax (GST) took second place, with coast guard affairs coming in a distant third in news reaction to the AG's "annual diatribe" (*Financial Times of Canada*, 30 October).

Other matters to garner headline positions were the exorbitant escalations in cost and time for several capital construction projects, the lack of adequate emergency preparedness, the aborted leak of the Report itself, and the question of how National Parks is managing on a severely restricted budget.

Early media coverage touched on the question of whether social service program funds actually help the needy and the need to increase efficiency through streamlining government computer and telecommunications systems.

Additional Report issues singled out by the media were the diversion of Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA)



The press lock-up on tabling day.

grants slated for the Maritimes, the invisible deficit on foreign loans, the widespread abuse of unemployment insurance, the need to promote incentive awards, and the inconsistency in consular aid to Canadians abroad ("Girl Lost Foot After Embassy Refused Aid" - *Ottawa Sun*, 25 October).

There were many articles dealing with ministerial travel. In response to Privy Council Clerk Paul Tellier's statement that the honour system governs spending and that Dye will not be allowed access to ministers' receipts for travel, Ron Collister echoed Dye's distress: "What we can't find out in such a small area as ministerial expense accounts, makes us wonder about ... the larger decisions ... and how much we really know about the way our money is spent." (*The Edmonton Sun*, 17 November).

The travel receipt controversy gave the Liberal party a chance to snipe at the Conservatives, so Grit-Tory crossfire rang across the wire

service briefly. The major accusation was a recent, inexplicable change in Treasury Board guidelines that "doctored out" a rule advising ministers to submit travel receipts to the Auditor General.

The second-place issue was the proposed nine percent goods and services tax, which is intended to plug a \$350 million loophole in the present 13.5 percent federal sales tax on manufactured products. Most newspapers picked up on the point that with a GST, "legal" tax evasion by a few wealthy businessmen would place a higher burden on the average citizens who do pay their taxes.

Moreover, inefficient collection operations at Revenue Canada have cost \$1.5 billion since 1985, and the situation will be even more difficult to manage when the GST takes effect in 1991. Dye's investigation, said the *Ottawa Citizen*, "revealed a bureaucracy already bogged down and close to losing control.....The 1500

employees currently collecting sales taxes are already in over their heads".

The *Financial Post* articles entitled "Tighten belt or raise taxes" and "Flaws in sales tax collection raise doubts about GST: Dye" indicate that enforcement, auditing, and identification of tax offenders is a better means of closing up the present tax loophole than levying a GST, which would "involve more than a million taxpayers" and require 4,000 extra staff.

A *Globe and Mail* headline, "Federal tax increases not necessary, Dye says," prompted a Letter to the Editor from Ken Dye himself. He disclaimed such "speculation about the necessity or otherwise of new taxes." He was, rather, questioning the government's ability to rise to the "challenge" of collecting the GST.

Among the major "horror stories" of the Report highlighted by the media were the accounts of the millions of dollars squandered on

five poorly planned and badly executed construction projects.

An ocean research centre at Mont Joli, Quebec, was "the biggest boondoggle" (*Calgary Herald*, 25 October) and could end up costing taxpayers \$77 million, a far cry from the \$17 million in the original 1984 budget for the project.

Keeping an eye on hidden costs and construction delays is a major function of the Auditor General, and his reputation for success in this area was reflected by the *Ottawa Sun* (25 October): "Accountants let numbers speak; Dye makes them sing."

A flurry of concern over government security whirled briefly through the news when a university student in Ottawa found a videotape of the Annual Report inadvertently left in a rental VCR machine the night before Dye tabled the document in Parliament.

The student took the video to CJOH-TV, whose decision not to release the contents of the Report, but to zero in on the carelessness of government officials, was met with scorn by the *Ottawa Citizen* columnist Tony Atherton. He accused station manager Max Keeping of being "self-righteous" and afraid to risk controversy.

The French-speaking press had fewer articles about the Report than the English, but expressed the same opinion that Ken Dye and his audit team are necessary instruments to keep the government in line. Claude Masson of *La Presse* said:

"La présence d'un vérificateur général des finances publiques, tant à Québec qu'à Ottawa, est sûrement agaçante pour quelque gouvernement que ce soit. Mais cette institution demeure capitale dans un pays démocratique où l'utilisation des fonds publics doit être scrutée à la loupe et où la transparence doit être un des

principes fondamentaux de l'administration publique."

"A leaner Ottawa still wastes millions" (*Montreal Gazette*, 25 October) headed one of many articles pinpointing the Auditor General's overall assessment that although the public service is giving better value for the taxpayer's dollar, more effective, flexible leadership is needed to achieve greater efficiency.

The *Halifax Daily News* described media reaction to the presentation of the



'AND BY THE WAY, MIKE, WHEN YOU HAVE A MOMENT I'D LIKE TO HAVE A LOOK AT YOUR TRAVEL RECEIPTS...'

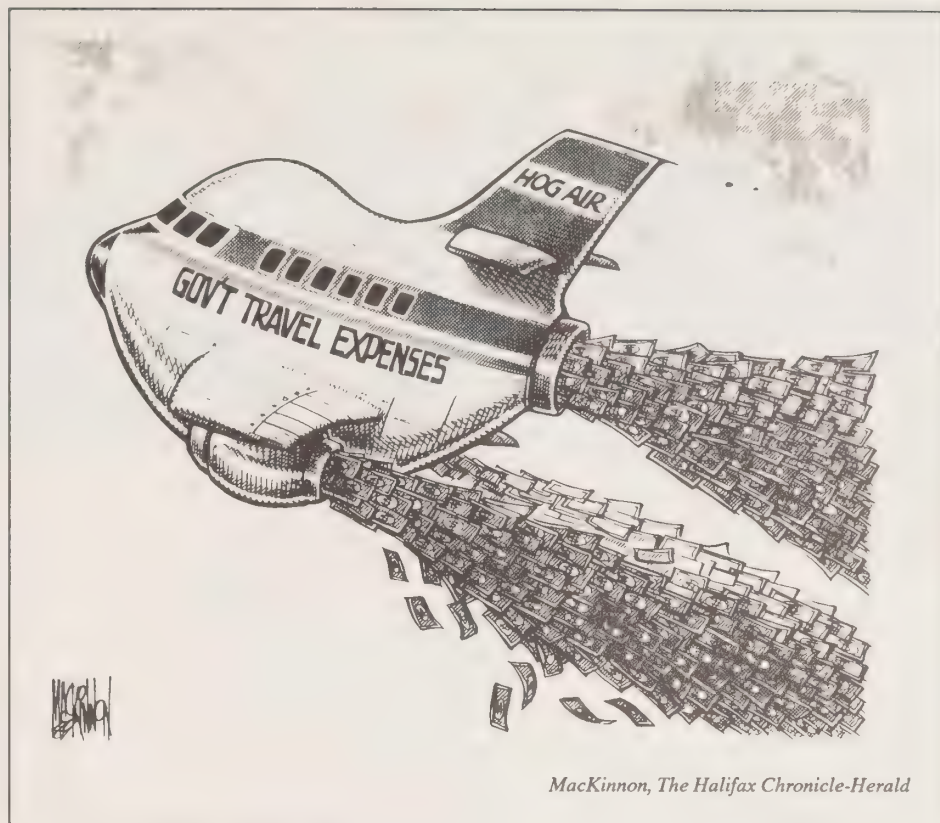
King, *The Ottawa Citizen*

Report as "The nation's odd, comic ritual," which causes "outrage to spread across the land." (28 October) For four or five days, he said, "columnists rant, editorialists pontificate, broadcasters bluster." But after the inevitable embarrassment of officials and their promises to do better, "the players in this tragi-comedy get on with other things." In short, "despite Dye's valiant efforts, one does wonder whether the exercise makes that much difference."

Follow-up articles highlighted approval to audit the Senate, the continuing federal refusal to divulge receipts necessary for the audit of Cabinet ministers' travel expenses, and the Auditor General's recommendation that a hotline be set up for anonymous tips on government misuse of money.

However, in the long run, it was not the issues but the man responsible for bringing the hidden stories to public attention who emerged as champion of the printed page.

Various editorials and articles billed Kenneth Dye as a "diligent servant of the people" (*Edmonton Sun*, 27 October), a man of "consistent and continuing integrity and independence, (whose) "bulldog qualities and incorruptibility make life hell for Mulroneyites" (*Ottawa Sun*, 29 October), and a "nitpicker (with) some nits worth picking" (*Montreal Gazette*, 26 October).



MacKinnon, *The Halifax Chronicle-Herald*

Vancouver Sun's Jim Coyle added to this portrait of Dye, the "pit-bull terrier of the bean-counting set (who) will sink his teeth once again into the flabby shanks of government" (24 October). Coyle defended Dye against criticism "for allegedly overstepping his bounds" as parliamentary watchdog. Dye, he said, practises what he preaches: "He turns out the lights when he leaves his office, makes do with the cheapest of pens and travels economy class."

Ian Austen of *Southam News* compared the present role of the Auditor General with that of three decades ago (*Ottawa Citizen*, 26 October) and maintained that although "his power has grown enormously," he is up against "the same roadblock: cabinet secrecy," that all his predecessors met. Austen illustrated the closed-door attitude of the government by

quoting Federal Court of Appeal Justice Louis Pratte: "The role of the auditor general is neither to criticize legislation nor pass judgment on decisions." But although Dye has given up going to court to get his way, he is by no means "backing off his request for full details on ministers' journeys." This request, says Austen, holds "tremendous potential for political embarrassment," which seems to be the AG's only weapon.

Overall, the Auditor General and his Annual Report have survived media scrutiny through yet another year, Ken Dye's ninth of ten in office. Labels portraying him as "arrogant, a publicity seeker, and an empire builder" by those exposed under the revealing light of the Auditor General's audit team are rejected by the majority of reporters, who back Dye as a winner.

An Interview with the Auditor General

The 1989 Annual Report contains 28 chapters and is over 600 pages in length. The Auditor General is fully conversant with every issue discussed in the Report. Each chapter receives his personal attention. He is knowledgeable about the audit work completed for each chapter, and the clearing process with each department. As well, he alerts the Public Accounts Committee (PAC) to what he considers the major issues in his Report.

How does he do it? In this interview, Reports and Communications Principal John Zegers and Opinions Editor Ann Wesch discuss the behind-the-scenes work the Auditor General does in putting his personal stamp on the Annual Report.

Opinions: To begin, how would you characterize this year's report?

K. Dye: I think it was similar to previous years. Its format was similar; the issues were of about the same significance. It was not a theme report such as the Financial Management and Control Study year. It really presented quite a smorgasbord of issues. In terms of quality, I think it was well done; and it was well received. All in all, I thought it was a very good report; I was pleased with it.

Opinions: How do you become acquainted with the mass of material that goes into the annual report?

K. Dye: I get acquainted initially through the planning process. I've got a good idea several years ahead of what the rotation of audits is and the commitment of resources. As we get closer, say 18 months

before the report, I start to see the cost buildup on projects and I know who is responsible for what. In addition, I attend some of the advisory committee meetings. I probably get the best in-depth knowledge of the progress of an audit through the advisory committee meetings. They all have good briefing notes for their advisers. If principals think to invite me, I attend, and I take the time to read all the briefing material. These meetings really give me a chance to assess both the quality of advice we are getting from advisers, and the ability of the team to stick to key issues and make their points succinctly. It's a very good opportunity for me to get the feel of the audit. I probably attend at least one advisory committee meeting for each audit. Generally, chapters have between two and four advisory committee meetings.

Opinions: At what stage do you get involved with drafts of chapters?

K. Dye: I start seeing the first Principals' Drafts in late May and early June. I work electronically; I don't use any paper. All the drafts come out of the computer. I continue to read them as they settle down and go through all the advisory processes and we see the final report.

What is really handy for me to solidify my knowledge of what's in the report is the briefing notes. They begin to flow in August and September. Again, they come in electronically. They're nicely designed so an issue fits on a page. I read thousands of pages of material on my computer. I've saved a lot of trees. By the time I've read all the chapters and all

the briefing notes I've got a fair feel for what's in the annual report.

Then we have briefing sessions. Every author gives me a run-down. I'm usually able to respond to them based on what I've read and the briefing notes. The briefing sessions are short presentations that highlight the significant issues.

This briefing process has evolved over the years I've been Auditor General. In the first years the briefings weren't very good. I didn't know what the main points were; I had to extract points myself and make my own notes. Now we've got the main points that come in from the teams electronically on one page. It's certainly improved the briefing process. It's really good now.

At the same time I think there's been an improvement in the way we write the report as well. We are using shorter sentences; we are using punchier more active language. I try very hard to get the significant issues understood and presented in a way that I can explain them to someone else. I think one of the things I'm capable of doing is taking something reasonably technical or complex and explaining it so that the taxi driver in Hamilton can understand what I'm talking about.

Opinions: How does the annual staff briefing fit into the process?

K. Dye: The annual staff briefing really reinforces in my mind the issues in the report. It's tremendously useful to me to sit there as a part-time participant, but mostly an observer, of the process. I learn a great deal in that day because the issues are quite



innovatively presented, not too technical, and people are more relaxed. I find it an immensely useful day in preparing to table the Report.

Opinions: What are the final stages?

K. Dye: When I have to brief ministers in order to make them aware of what's going on, I go through all my briefing notes and the chapter again.

Before tabling I re-read the entire report. I do this over the course of a week. It takes about 14 hours to read the report from one end to the other. In the last week I usually read only the briefing notes. And I go through them many, many times. Some chapters get more review than others -- depending on my level of interest in the topic.

Then we are ready for tabling and my focus switches slightly to areas of Public Accounts Committee (PAC) and media interest. I try to anticipate their questions; so I focus on these issues. The night before I table I go through all the main messages and highlight the ones that I think it's especially important to convey to Parliament and the PAC. I try to prepare a one-hour presentation of what's in the Annual Report. By then I

know about as much as I'm going to about what's in the Report.

The next time I get up to speed on issues is if the PAC calls a hearing. Then we go through a briefing process again and I have meetings with the team.

Opinions: How do you decide on what issues go into Chapter 1?

K. Dye: Most Chapter 1 issues come out of ideas that pop into my head over the course of the year. A lot of ideas come out of advisory committee meetings. Some ideas come from senior management and some stem from their attendance at advisory committee meetings. We try to find themes and link issues together. Issues are related -- it's interesting how you can see an issue in one department and a similar one develops in another department. We try to link these issues and develop these into themes for Chapter 1.

Opinions: What is your view of the media coverage the Report received?

K. Dye: I think the media are pretty good. I'm grateful for their coverage because it's reasonably complete. By the time they've attended the press lock-up the media have done a good job of covering most of the significant

issues. We get reasonably good accuracy because we work with the media in the lock-up. We get reasonably complete coverage, not all of which gets on the front page. The front page issues are the things that sell newspapers. I guess I find that understandable if not always constructive to the work of the Office.

We get lots of coverage. The Office seems to be well known on the street as being effective. I feel we have the respect of the public and the Cabinet. I think there's about the right level of awareness of the Audit Office in the government.

One of my measures of the public impact of the Annual Report is the number of cartoons. That may not be an appropriate performance measure but it's useful to me. There were 11 cartoons this year. That's a pretty good harvest from one report. We don't do anything to encourage that; it just happens.

Opinions: Do you have comments about next year's report?

K. Dye: Well, I think it's going to be more of the same. Again, I think it will be a potpourri of issues. I have no intention of making it a swan song. It will be more of the same well-articulated professional issues.

Strengthening Accountability Relationships

A reporting mechanism is needed to foster mutual trust between management and its governing body.

by Henry McCandless, Principal Professional Practices

This article was first printed in the October 1989 edition of CA Magazine, published by the Canadian Institute of Chartered Accountants, and is reproduced in Opinions with the kind permission of the author and CA Magazine.

After a decade of experience in value-for-money auditing, we have yet to fully examine the relationship of audit to accountability and the means of strengthening accountability relationships between public sector management and its governing bodies. The Canadian Comprehensive Auditing Foundation's major study on the reporting of effectiveness raised the issue and suggested directions. The question is, what can the auditing community do to help strengthen accountability relationships? What is the external auditor's role?

Although management is normally expected to report on its performance and the auditor to attest to its fairness and completeness, this is not the case in the public sector. Legislation has made the auditor the performance accountant for value for money, in effect doing management's job for it, and there is no requirement for management itself to report adequately. In the political context, with appointed bodies and elected

councils or legislatures interacting with accountable elected executives and public sector management, the appropriate audit information the value-for-money (VFM) auditor should supply isn't always an easy matter.

In Canada, auditing and reporting requirements for VFM audits vary considerably. They can require reporting only observed deficiencies or can empower the auditor to assess economy, efficiency and effectiveness. Auditors who concentrate on deficiencies respond to charges of undue negativism by also reporting, along with the deficiencies, some "balancing positives."

But if accountability is the true object, it's time the auditing community visibly encouraged management to do its own performance reporting rather than continue doing the job for it by assuming the direct reporting role. The advantages of having public sector management report on its own performance, rather than simply react to the external auditor's public assessments, are obvious: only an accountable management working out its accountability with its governing body can strengthen the quality of accountability and thereby public confidence in both parties to the relationship.

By "governing body" I mean any body with the power of scrutiny or direction, such as boards of directors or governors, regulatory bodies, a cabinet in its executive role, a city council or a legislative assembly. "Direct reporting" simply means the auditor assesses management performance directly against fair criteria, evidencing due regard for value for money (which embraces economy, efficiency and effectiveness in the general sense of performance), rather than assessing management's reporting. The auditor then reports the audit observations to the governing body. "Due regard" is what can reasonably be expected from management, given its particular circumstances and taking into account external constraints, in achieving value for money.

It's time the auditing community visibly encouraged management to do its own performance reporting rather than continue doing the job for it by assuming the direct reporting role.

The Reporting Context

From an audit point of view, it isn't public sector management that's

most in need of help, but the members of the governing body -- often people without management backgrounds -- who are charged with holding management to account. Knowing the political context, managers may be guarded about the information they report because they are legitimately concerned about how it will be used. That, in turn, tends to cause members of governing bodies to view management's reporting as self-serving. To turn this situation around, what's needed is a reporting mechanism to build mutual trust in each other's competence and fairness -- trust based on mutual beliefs and expectations.

How the external auditor audits and reports can help the governing body build its capability to judge fairly management's discharging of its paramount responsibilities. But the auditor must act within the audit reporting role, and not as part of the accountability relationship. Reporting only management deficiencies will not build the governing body's capability. And without that capability, mutual trust won't be fostered.

Like punishment, reporting only deficiencies indicates what shouldn't be done, not what management's due regard for VFM should be, overall. Even with constructive audit recommendations about the deficiencies, the picture is limited to deficient areas. This doesn't give the governing body the context it needs to understand all management's prime responsibilities.

Some legislators or councillors may prefer focussing on the "horror stories" because it makes it easy to ask blame-oriented questions that mask the questioner's lack of understanding

concerning management's key responsibilities, operating environment and common-sense accountability obligations. Little that is positive can result without an understanding of the underlying causes of deficiencies. And those legislators who are trying to bring about solid improvements suffer from information overload, a shortage of time and the background knowledge necessary to hold management to account.

The solution to this dilemma is a logical reporting approach that serves the accountability relationship between management and its governing body. It needs to be general enough to encompass most situations and specific enough to help the governing body hold management to account.

Make Management do the Accounting

VFM auditors should consider whether they're serving an accountability relationship or trying to be part of it, as if their direct reporting is somehow holding the organization to account. In public sector auditing, VFM audit work may be set out in legislation or negotiated. In legislative auditing, with no counterpart obligations for management itself to report on its VFM performance, it's easy for auditors to start thinking an audit act's provisions somehow hold management to account and that they are the executor of that purpose.

The widespread existence of VFM audit legislation in Canada certainly suggests that legislatures support due regard for VFM, perhaps even that management should report on that responsibility. But the real test is what the legislature specifically asks of management. The same is true, of

course, in regulated situations in the private sector.

The Report of the Independent Review Committee on the Office of the Auditor General of Canada, which reviewed the federal auditor general's mandate in March 1975,

The auditor must act within the audit reporting role, and not as part of the accountability relationship.

supplied the most widely quoted notion of accountability: It is the obligation to answer for a responsibility conferred, and audit is a process superimposed on an accountability relationship. In other words, accountability comes before audit. Audit is not part of the accountability relationship but serves it. Given that accountability is the obligation to answer, it is management (the entity held to account), not the auditor, that should report to its governing body on its responsibilities.

If management doesn't report regularly on its performance, it's simply not being held to account. If the accounting is poor, so is the accountability. An audit alone cannot suffice to hold management to account. Public hearings based only on audit reports of deficiency cannot be expected to, either. Nor can imposing greater regulatory requirements on the external audit -- not if management isn't producing the essential information.

In the mid-'70s, when VFM audit legislation was first introduced in Canada, governments likely found it more desirable to put VFM

concerns into audit acts than impose management performance reporting requirements. If they had wanted to, they could have accomplished the latter through the financial administration acts and reporting provisions in the legislation setting up the programs. It's also possible legislators never asked for those provisions.

To the extent management does report adequately on its responsibility for public funds and policy, the VFM auditor assumes an attest role. His or her task, then, is to report on the completeness and fairness of the reporting, just as auditors do for financial statements. But in the public sector, if management won't report on its responsibilities and isn't asked to, the auditor's common-sense duty dictates that he or she help fill the void so that legislators get at least some of the information they need to carry out their scrutiny role.

What Needs to be Reported

Given that the auditor has to do performance reporting, the most important issue is what the report should accomplish. If reporting directly to the governing body on VFM, the auditor takes on a management accounting role. In that role, the auditor as accountant has to be useful to the governing body by reporting what that body needs most to know to hold management fairly to account. The reporting should cover management's most important responsibilities, not only part of them.

Although the key issue, as it is in the private sector, should be getting the governing body to work out its performance accounting expectations with management, the knowledge and time limitations of councillors and legislators is a

handicap. Moreover, elected representatives are subject to frequent turnover. The combined statements of scope and audit criteria in the report, together with the findings, should give the governing body the best overall picture of whether management has met reasonable VFM due-regard criteria.

The problems confronting an external auditor who tries to cover management's most important functions cost effectively, and frequently enough to report in a useful manner, are obvious. For example, providing fragmented coverage or negative assurance opinions (the "nothing came to my attention" reporting) aren't helpful unless the governing body is knowledgeable enough to know what it isn't getting and can get the information by other means. The auditor must therefore understand what the governing body needs to know most -- and when.

A serious shortcoming of reporting only deficiencies is that it can invite the reader to conclude, "Nothing said, all's well." It begs the question whether reporting that allows doubt is adequate. It's an open question whether specific caveat statements by the auditor can make clear the limits of the audit for the user of a deficiency-only audit report. Again, this isn't the private sector with its known interpretations of standard types of auditors' reports.

In legislative audit reporting, most audit acts contain clauses requiring the auditor to report to the legislative body on anything he or she thinks should be brought to its attention. These clauses are usually accompanied by subordinate or "for example" clauses calling for reporting of specified instances of VFM deficiency. I suggest audit acts should instead call for VFM

assessments of whether management met due-regard criteria -- something quite different from reporting cases of deficiency only.

But it's hard to imagine any legislative mandate preventing an auditor from reporting on an accountability basis rather than an exceptions-only (deficiency) basis. If knowing *whether* management discharged an important responsibility with due regard to VFM is significant to a governing body, would the spirit of any audit mandate fail to allow that audit information?

In fact, public sector audits are increasingly being reported on a "whether" basis because of the perceived negativism and unfairness of deficiency reporting. Audit scope statements and observations in public sector audit reports are tending now to indicate that the major management responsibilities in the areas scoped are being assessed against due-regard criteria and that the auditor is not simply looking for horror stories.

Cost Effectiveness

How does the auditor include in the audit scope those management responsibilities of greatest significance to the governing body without the audit becoming too costly or unworkable? In some areas of the public sector, legislation helps define the scope, such as in the case of federal Crown corporation special examinations. In other areas, the governing body can't always tell the auditor what it needs to know, but looks to the auditor. The answer to the audit resource issue in scoping is what any management group already knows about tradeoffs: it's a ranking problem.

In the early days of VFM auditing, with the main emphasis on deficiency reporting, auditors could find endless examples; the more audit resources they applied, the longer the list. Extra resources were also needed because of the learning curve. No one particularly noticed if an auditor was reporting only deficiencies and not on the important question of whether management met the most essential VFM criteria for the entity as a whole.

In fact, the findings in those days were so often negative that accountability-based auditing probably would have produced the same picture -- management would have met few of the audit criteria. But many audit reports since then have been accountability based, in the sense of addressing management's paramount responsibilities and its accountability in reporting on them.

Today, audit cost is of great concern. These resource limitations mean that accountability-based auditing will produce more information on prime management functions than on day-to-day operational controls. Significant deficiencies will of course be reported and "instances" used to explain what a significant deficiency implies in terms of outcomes.

The auditor's scoping choices are to cover the most important management responsibilities in the most timely way by ranking them, or to deal with more of them over a long cycle (from four to eight years, say), during which time the foundations of operations can change. Safety on a railroad, for

Direct Assessment and Reporting Approaches

		Reporting	
Scope		Deficiencies Only	Whether Due Regard Criteria Met
Selected Management Responsibilities		Type 1	Type 3
Prime Management Responsibilities		Type 2	Type 4
Type 1 -	Auditor's aims and scope rationale aren't clear to governing body and management.		
Type 2 -	Assumes governing body understands the whole picture accurately when only exceptions are reported.		
Type 3 -	Audit of responsibilities scoped in should be seen as fair by management but basis of scoping might be seen as "stacking the deck."		
Type 4 -	Helps keep governing body aware of management's paramount responsibilities; perceived fairest by management; creates least problem of "nothing said, all's well."		

example, cannot be a deferred scope area.

The auditor's ability to identify and assess management's prime performance and reporting responsibilities, including who is accountable to whom and for what, also has important implications for VFM audit staffing, assuming relatively fixed resource levels. Audit staff need to be skilled in understanding the dimensions of effectiveness, constraints and diffused accountability. The right external advisers, who know the entity and sector, will also be needed to add credibility in establishing audit scope.

It's important to keep in mind that deficiencies are traceable not only to top management but also, in fairness, to political masters and governing bodies themselves. Thus, where management met due-regard criteria, the auditor needs to know what maintains those processes in the

organizations and what might threaten them. So far, the audit community hasn't addressed this latter issue. It might in fact lead to VFM assessments of frequent departmental and agency reorganizations.

All this implies audit staff who understand:

- What performance dimensions or attributes should be of most importance to governing body members and why.
- What effectiveness means to different organizations.
- The difference between management control and operational control.
- Management's abilities, motivations and external constraints.
- What management-process causes and effects are at work.

- What management should be reporting to its governing body.
- How to strengthen trust between management and governing bodies regarding fairness and competence.
- Other tough issues.

Those knowledge requirements for VFM will have to be applied to departments, agencies and public bodies at all levels, and are in no way reduced if management reports on its own performance and the auditor is in the attest role.

What the Auditing Community Can Do

First, in the VFM direct reporting audit role, we can make wider use of accountability-based auditing and reporting.

Accountability-based reporting displays, for the governing body, what management's prime responsibilities are -- in the view of the auditor at least. The governing body's responsibility is to direct or oversee those responsibilities. The more they are left unassessed, the less concern they will be to the governing body: after all, how important can they be if the auditor doesn't mention them? Fragmented reporting doesn't help increase the governing body's ability to think about what should be audited and when, what need only be reviewed and what can be left.

Ranking management's prime responsibilities is no easy task for the external auditor, but it can be done and is being done. It simply means the auditor has to be better informed to be able to identify, rank and assess those responsibilities. Again, this implies highly skilled staff. We might

decide the best approach is to identify management's main objectives and the critical success factors needed to attain them, or make use of the broad-based effectiveness approach represented by the Canadian Comprehensive Auditing Foundation's 12 attributes of effectiveness, which allow individual governing body members to zero in on performance areas they are most knowledgeable or concerned about. It can be a combination of several approaches.

Second, we need to argue collectively and publicly that it is management that should be doing the VFM reporting. Since an auditor cannot assess management performance as accurately as management itself, the external auditor's effectiveness in the management accounting role is necessarily truncated and can never be fully credible to management. Nor will the governing body's scrutiny increase in the long run. As a former chairman of the House of Commons' Public Accounts Committee said, "You can't manage by audit."

The auditor perpetually in the accounting role is simply stuck in the middle. Nothing is done to build better mutual understanding between management and its governing body regarding realistic expectations. But as long as management is not reporting adequately, the legislative auditor must take on the role of direct reporting and do it in the most fair and useful way.

In installing VFM audit mandates, governments seem consistently to have missed (or avoided installing) counterpart statutory requirements

for management to report usefully. Auditors, collectively, wield enough influence to help create a climate of opinion encouraging government management to report. For example, in each scope area of their reports auditors could set out the type of management reporting they think the governing body needs. This, in itself, should encourage management to report. Furthermore, auditors can suggest directives or legislation to that effect if management doesn't report.

VFM auditors aren't expected to deliver what the state of the art can't. But we should be doing -- and be seen to be doing -- what is possible, and to be learning as fast as we can. All auditors take professional risks. What public sector governing bodies have a right to expect of their auditors is that we help them by understanding and reporting what's most important for them to know in order to carry out their scrutiny duty effectively, and that we provide evidence of that understanding -- both to them and management -- by the way we report our audit scope, criteria and results.



Henry McCandless

International Symposium on Defence Auditing

by Tom Hopwood and David Rattray

Tom Hopwood, Principal, and David Rattray, Assistant Auditor General, attended the International Symposium on Defence Auditing held in London, England, from 5 to 7 September 1989. In this article, they provide an overview of the issues discussed at the symposium.

An Idea Comes to Life

Auditing defence expenditures has always been a major preoccupation of Supreme Audit Institutions (SAIs) around the world. Defence departments usually spend more than other government organizations, and most of this spending is in areas that are characterized by a high degree of risk, sensitivity and political interest. These factors, combined with the complexity of the management processes used, tend to rank defence organizations high in terms of audit-worthiness.

For several years the OAG's defence audit team has made good use of contacts with our counterparts in the United States and the United Kingdom. We have found that the audit staff of the National Audit Office (NAO) and the General Accounting Office (GAO) have often followed paths similar to our own, and that the cost of a few days at their offices or 15 minutes on the telephone is paid back many times over in terms of increased audit efficiency and effectiveness.

It was during the course of an exchange with our colleagues in the UK that it was observed that defence auditors from many countries were meeting for bilateral exchanges of ideas, but that no forum existed to do this on a collective basis. The multi-lateral exchanges that do take place tend to deal with higher level issues, and representation is usually at a very senior level. What we were thinking of was a mechanism to

allow people directly involved with carrying out defence audits the chance to compare notes on methodology, successes and problems.

A year later, we and representatives of nine other Supreme Audit

Institutions received initial enquiries from officials of the NAO as to whether we would be interested in getting together for a working level exchange of ideas. The response from all the invited countries was overwhelmingly positive.

From 5 to 7 September 1989 defence auditors from the Supreme Audit Institutions of Belgium, Canada, Denmark, France, Germany, Italy, the Netherlands, Norway, Spain, the United Kingdom and the United States got together to exchange ideas at an inaugural symposium. The United Kingdom was host and they invited, as well, representatives of the NATO Board of Audit, including Al Dickens who had been seconded from the Office. In all, there were 28 representatives from 12 organizations.

Getting a First Impression of the Other Participants

A questionnaire was sent to each participating country well in advance of the symposium. The questionnaire dealt with the magnitude of defence expenditures in the various countries, the aggregate level of audit activity devoted by the SAI to these expenditures, the focus of the audit activity, and how audit activities were planned and managed.

As the results were received by the NAO they were circulated to all the other participants. This provided a very illuminating -- and in some cases a very surprising -- initial view of how different



Assistant Auditor General David Rattray (right) and Principal Tom Hopwood (left) participating in a discussion of auditing materiel management.

countries approach the audit of defence activities. At this early stage, however, the information tended to raise more questions than it answered.

One very interesting analysis that was presented at the symposium was an indication of defence audit intensity for each nation, measured in terms of the ratio of audit staff to defence expenditures. By this measure, our Office ranked eighth out of the eleven countries. In terms of the percentage of audit staff devoted to defence, our Office ranked tenth out of the eleven countries.

Achievements, Problems and Prospects

The theme of the conference was "Achievements, Problems and Prospects". Three topics were chosen for this first conference: Auditing Defence Manpower, Pay and Allowances (which is roughly equivalent to our HRM focus); Auditing Defence Stores and Other Assets (which is roughly equivalent to our Materiel Management focus); and Planning Defence Audits.

Canada presented the leadoff paper, which focussed on the elements of force structure planning, career management, compensation, training, and medical support that dominate our current agenda. The second presentation was delivered by the Norwegians, who focussed on the highly complex and bureaucratic pay system that they have been trying to simplify for many years.

After discussion, however, it became apparent that despite our differences in focus, our ultimate objectives were not all that far apart; it was just that our methods of getting at the important areas of interest have evolved in different

ways. The Norwegians were using their base of knowledge in the compensation area to build toward the assessment of the larger management processes. We were taking a top-down approach and arriving at a similar examination of pay instruments.

Throughout the conference we were struck by the richness and diversity of strategies that are being used to push back the frontiers of defence auditing. Different Supreme Audit Institutions, often with very different mandates, are building on their previous experiences to expand the application and impact of value-for-money auditing. The representative from Denmark talked about how his country is building on observations about economy or efficiency to assess the adequacy of the higher-level management systems that created the difficulty.

In Canada, we have moved from systems-based audits to the use of cases and results to show the impact of deficiencies. Several nations are using a "Factors of Production" (that is, facilities, major equipment, compensation, etc.) approach to planning their defence audit cycles, rather than using the standard Army, Navy, and Air Force strategy. Many countries are viewing operational readiness as a key indicator of due regard to economy and are making the testing of readiness a key part of their activities. In this context, many representatives were interested in the criterion "Will it work in war?" that we apply during all our audits.

A common challenge faced by all the audit institutions is the treatment of functional areas, such as materiel management. While everyone acknowledged the potential economies of a common

service structure, most have found that defence organizations are sufficiently unique and large to demand capabilities in most of these areas within the audit team. Because of this, most have moved away from dedicated functional groups that serve many audit entities, and have built capabilities within the defence audit teams.

The kinds of audit issues that the SAIs have uncovered are also surprisingly similar. One topic that generated a lot of discussion was how to determine whether inventory levels are adequate or excessive and, if excesses do exist, how to determine the additional cost of carrying unneeded inventory. At least two SAIs decided, based on what they heard at the conference, to address inventory management in an upcoming audit. The complexity of military pay systems was another common theme. And, of course, the dominance of military equipment acquisitions and the presence of offsets, industrial benefits, and other non-military objectives was an area of almost unanimous concern.

Throughout the formal presentations and especially at the lunch-time discussions we found ourselves saying again and again "We found exactly the same thing!" The other frequently heard statement was, "We should have a look at that!"

All participants felt that the symposium was worthwhile. Many good ideas were passed on to others. And just as important was the confidence generated by knowing that similar challenges exist in other countries, and that similar strategies are being used to overcome them.

Executive Promotions

On 1 November 1989, Auditor General Ken Dye announced the appointment of three new Assistant Auditors General -- Mike McLaughlin, Bonnie Miller, and Shahid Minto. Opinions Editor Ann Wesch discussed their careers and new responsibilities with them.

Mike McLaughlin



Mike McLaughlin is enthusiastic and articulate about his new responsibilities as Assistant Auditor General (AAG). "The Reports and Communications Group has been combined with the Planning and Co-ordination Unit to form a new group," he explained. "I previously had responsibility for human resource planning, operational and strategic planning. I think adding reports and communications broadens the group's perspectives. It gives us a chance to look at strategic issues early in the process and then determine the impact they will have on reporting. It's strengthening the links between the strategic and operational planning within Audit Operations and the annual Report."

Mike attributes his impressive career progression to supportive colleagues, hard work and

fortuitous circumstances. He stressed the importance of being a team player. "You do need the support and respect of the people around you," he said. "On the other hand, you do create your own opportunities within a given circumstance."

"I believe that everyone has something to offer the organization. I value that. I want staff to operate independently and to be satisfied and challenged by what they are doing. I look for opportunities for them, and when they do come in with a particular idea I try to encourage them as much as I can in pursuing their ideas and goals."

Mike first joined the federal public service in 1971. Initially, he worked for the Department of Industry, Trade and Commerce. From there he went to the Department of Veterans Affairs and then to the Post Office, joining the OAG as a director in 1979. He has worked on a number of audits including Customs and Excise, Supply and Services, and the Canadian International Development Agency (CIDA) and the Department of External Affairs and their associated entities. He was promoted to Principal in 1981 and to the PX2 level in 1986.

In addition, Mike has been active on a variety of Office committees. He has been the annual report schedule co-ordinator. For the last few years he has had responsibility

for the planning and co-ordination unit.

When asked if there were any factors that contributed to his success that he would pass on to junior auditors, Mike provided a number of interesting perspectives. "One of the things I have noticed about auditors is that they often form an opinion early in the audit process. I think that you have to go into an audit with an open mind, do some research, and understand exactly what it is you are looking at; understand its history and how it currently works. While you can form hypotheses, you should form several alternatives at the same time. Try and determine other plausible things that could have caused the same condition to exist. I think this is also important in dealing with the people in departments, so that when you discuss a problem you're not coming from one particular solution or one specific analysis of the problem. The department will respect you more for having an open mind and feel they are getting a fair hearing."

"I think another thing young auditors have to be able to do is ask for help. Managers don't always perceive that something is going wrong and that help is needed. If you need help, ask."

Communication is another area that Mike feels is crucial.

"Particularly when we are doing value-for-money work, you must discuss what you are doing with your colleagues. If you try to do this analysis without getting others' views, you could go down the wrong path."

Mike emphasizes that the lines of communication with the department must be kept open, too. "You must give management the opportunity to understand what it is that you are looking for so that they can give you the correct information.

"One of the things that you want to get as a junior officer is a degree of recognition that you are able to cope with issues, that you have valid thoughts and you can communicate them. It is natural to continually discuss the issues of a particular project with the project leader, director and audit Principal. This is significant because they begin to feel that they own part of the product. They assist you in making sure that the product comes out in the best fashion; it becomes a team product."

Looking back at Ken Dye's years Mike says that "we can't underestimate the work that has been done on the special examinations aspect of the Office mandate. This piece of landmark legislation has come into being during Ken's time in Office.

"Another valuable thing that Ken has done is to separate more clearly the attest function from the value-for-money function. There is a better understanding in the Office of the role of auditors. I think the FGRS study was also another important piece of work in this area."

Mike pointed to Ken Dye's leadership in introducing computers on an Office-wide basis as a further important accomplishment. "Other audit organizations haven't reached the levels of productivity that we have thanks to Ken's leadership in automating the Office."

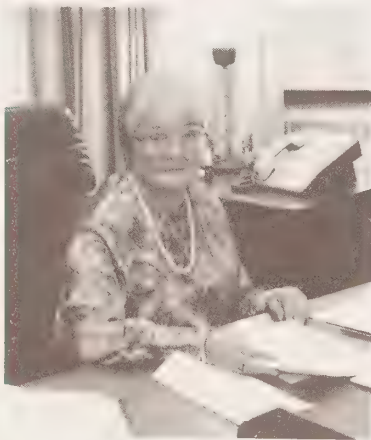
When encouraged to do some crystal ball gazing, Mike thinks the Office will revisit its value-for-money work, trying to establish what is reasonable to produce for Parliament, how frequently we should audit issues, and how frequently we should report. "We're also at the point where many of the issues we're looking at no longer fall within the confines of one particular department. We are starting to see

some sectoral audits in which the management of the process is really in the hands of several departments. These audits are very complex and we will have to work towards finding the best approach to doing them."

Mike also commented that the public sector, through the Canadian Institute of Chartered Accountants, was now making pronouncements on how value-for-money audit work is to be done and that the Office would have to ensure that what we are doing is properly reflected in their pronouncements.

On a personal level, Mike foresees staying with his current portfolio of responsibilities for a few more years. "I want to ensure that the planning and reporting functions are working as well as possible. There is a point at which I will run out of ideas and it will be time for me to change. At that point, I can see returning to auditing. I think there will always be opportunities within the Office."

Bonnie Miller



Bonnie Miller is enjoying the "less hands-on administration of audits and having more time to think about issues and policy matters," in

her new position as Assistant Auditor General.

Bonnie heads up the central agencies and the Department of Finance teams for which she was previously the audit Principal. As well, she has assumed responsibility for tax studies and financial management and control. Her management team comprises Trevor Shaw, Beant Barewal, Dennis Paproski, and Barry Elkin. Mike Adibe will be joining the group in June.

Bonnie credits her career progression to "professionalism, dedication and managerial style. I believe in giving people as much

responsibility as they feel they can take on without letting overall control go," Bonnie explained. "I think it is very important to work as a team player and to work as a group."

Bonnie came to the Office in 1976 as an audit Principal, (called a Director General at that time) under the Executive Interchange Program. She was an audit manager with Price Waterhouse in Montreal. Former Auditor General Jim Macdonell then asked her to join the Office and go to the United Nations in New York to work on the UN audit. Bonnie spent three years on that assignment. She came back in 1980 and worked on

the Health and Welfare audit while continuing to have involvement in international activities such as the UN Board of Auditors.

Bonnie joined the central agencies group two years ago. Since that time, the team has undergone changes. "When I became involved with the team, it was composed mainly of financial auditors. We have been consciously trying to develop a more multi-disciplinary team by bringing in economists and others with backgrounds in different disciplines to provide better balance," she said.

The team has been one of the Office innovators in computer development. Group 6 was the pilot group for development of a LAN (local area network) and for the ADAPT project. Bonnie said, "The team's audits are highly computerized and we have experienced significant savings in time and cost as a result."

If she were to provide advice to junior auditors, it would be "to be professional in whatever discipline they choose. They must be able to work well within a team. They must develop good managerial skills," she said. "And, in the public service, I think it's important to be bilingual. Also, it's important to keep up-to-date with your profession. Auditors must be willing to try innovative approaches without sacrificing the quality of the work."

"While I think visibility and profile are necessary to progress in the Office, I don't think they are the overriding element in one's career progression. I think to rise to more senior levels one has to demonstrate skills in all areas. You need to spend time in professional development and practices. If you are a financial auditor, you must

prove yourself on financial audits and also demonstrate ability to work on comprehensive audits as well."

Bonnie has seen many changes in her years with the Office. "I see Ken Dye's years as ones of consolidation. He introduced a lot of discipline into our work. He provided focus and direction to what we are doing. Also, he will certainly be remembered for bringing us into the future by introducing information technology on an Office-wide basis," she said. "He also took some courageous stands on certain areas such as Crown corporations legislation and access to information," she added.

Bonnie commented on some of the innovative programs such as stress control. "I think there is stress in the Office because there is a lot of competitiveness. While we work in a multi-disciplinary environment, there is a lot of uncertainty about the audits. On a comprehensive audit, there are a lot of new areas to look at and there is a lot of uncertainty about how we structure and run the audits. We are always looking at new areas and the groups are changing."

"I think to deal with stress you have to have a balanced lifestyle, you must make time for personal things and make sure that is happening for your employees. It's important to take time for holidays and to spend time with family. A sense of humour helps."

Bonnie noted that it's difficult to foresee the future until a new auditor general is appointed. "I've worked for both Jim Macdonell and Ken Dye, both of whom were extremely capable auditors general. Both had different visions of what they wanted to accomplish. Each had his own operating style and got good visibility for the Office. Each put his personal stamp and direction on Office activities. So, there is a degree of uncertainty about what direction the Office will take. However, I feel certain that we will remain innovative and continue to do our job professionally," she said.

"In the short term, I think the priority for my group is to examine how frequently we audit policy departments and what areas should be audited. Policy departments are very sensitive. I'd like to continue building up multi-disciplinary teams to do this," she concluded.

Shahid Minto



Shahid Minto describes his new responsibilities as Assistant Auditor General (AAG) as "a complete metamorphosis. What I'm doing now is a complete change from the kind of auditing I have been doing. Up to now my whole thinking has focussed on expenditures and now my major responsibility is the revenue side of the business. It's a different way of thinking."

Shahid has taken on responsibility for the Revenue Canada - Taxation team, the Customs and Excise

team, and the functional group of Efficiency. The management team on the revenue side is Jim Ralston and Nancy Cheng. Principals Andy Burns and Mike Adibe are being joined in the efficiency group by Ray Foote.

Being an Assistant Auditor General has brought changes. "At this time of year as a Principal I would be spending 80% of my time solving the technical problems of the audit and looking at draft reports and suggesting methods for clearance. As an AAG, I probably spend 60% of my time just on resourcing -- making sure we have the right people and they are doing the right things.

"The real challenge in the Office now is doing more or doing better with less. It's easier to do that when you start at the beginning of an audit. I've landed in the middle of two large value-for-money chapters this year. It's a challenge adjusting," he said.

"Also in terms of adjusting, Doug Deeks the former Group 6 AAG, is a hard act to follow. While we have different management styles, the transition has been very smooth."

Shahid credits his impressive career advancement to a number of factors. "First, I enjoy my work, I enjoy value-for-money auditing and I enjoy managing people and working on teams. I find it exciting.

"I have also expended effort to develop expertise in the areas I've audited. For example, when I was Principal of the Transport team, I spent time learning about the transportation business. My strength has always been in dealing with people. I've always had big teams doing major audits," he said.

Shahid joined the Office in 1976 as a manager. He came from Touche Ross & Co. He originally trained

in law, then switched his focus to accounting. He became a Principal in 1982. He has had responsibility for the Transport and for Public Works audits. He worked on the audits of the Departments of Fisheries and Oceans, Supply and Services, External Affairs, Justice, and the National Capital Commission.

One factor that has carried through all his work is his concentration on excellence. "We must do quality audits," he stressed. "The emphasis is not on producing multiple chapters, but on producing first-rate work. We need to do the best work possible particularly in times of major restraint.

"The only sure criterion for success in this Office is to produce," he emphasizes. "I think it's important that people feel part of the organization as a whole. Those who have done well in the Office are the ones who have contributed to many activities. It's sometimes difficult in terms of the time required, but as a professional there is a lot of satisfaction in making those kinds of contribution."

Shahid credits the Professional Development group with providing auditors with first-class training that has had a positive impact on the quality of our operations. He also feels the work being done in Methodology Development will shape the future direction of our audits. "Our best people should be contributing to these groups on a project basis," he said.

Shahid views Ken Dye's time as Auditor General as "years in which the Office became mature. We have done a lot of team building moving away from the extensive use of consultants," he said. "The Office has a lot of depth now. On almost any topic you can find

experienced people in the Office. The Office has blossomed in that sense.

"I think one of Ken's biggest contributions is that he has brought us into the twenty-first century as far as technology is concerned. I look at the work we can do now with our microcomputers that 10 years ago we wouldn't have dreamt of. I credit Ken's personal interest and conversion of the nonbelievers.

"I am also impressed with Ken's contribution to international work. I was at UNESCO last summer on assignment representing Canada. Canada is well thought of in the financial management and auditing business throughout the world. We receive a lot of respect," Shahid said.

"I also admire his personal vision. He has created a strong Office with a strong administration. People have clear ideas on where we should go and what it will take to get there. We have a superior senior management group."

For the future, Shahid feels that the position of Auditor General is so personal that the incumbent molds the Office according to his or her personal vision. "On a personal level I have a five- or six-year commitment, at least, to this Group. I love it; I'm proud to have been given this opportunity. I have first-class professionals working with me. The transition has been painless. There are a lot of challenges facing us and we want to be ready."

fonctionnelle chargée de l'efficacité. Les gestionnaires des équipes chargées de Revenu Canada sont Jim Ralsion et Nancy Cheng. Pour ce qui est de la direction de l'efficacité, Ray Foote se joindra aux directeurs principaux, Andy Burns et Mike Adibe.

Sa promotion a apporté des changements. «Si j'étais encore directeur principal, à ce temps-ci de l'année, je passerais 80 p. 100 de mon temps à résoudre les problèmes techniques de la vérification, à examiner des ébauches de rapports et à suggérer des méthodes pour les faire accepter. En qualité de VGA, je passe probablement 60 p. 100 de mon temps à recruter des gens, à m'assurer que nous avons les bonnes personnes et qu'elles font ce que nous attendons d'elles.»

«La promesse que doit maintenant accomplir le Bureau est de faire plus ou mieux avec moins, ce qui est plus facile au début d'une vérification. Cette année, j'ai hérité de deux gros chapitres portant sur des VOR de grande envergure. Ça demande beaucoup d'adaptabilité», a-t-il déclaré.

«En parlant d'adaptation, je dois dire que c'est un défi de prendre la relève de Doug Deeks, l'ancien VGA de la Direction no 6. Même si nous avons des styles de gestion différents, la transition s'est faite sans heurts.»

Shahid attribue la progression impressionnante de sa carrière à un certain nombre de facteurs.

«D'abord, j'aime mon travail, j'aime la vérification d'optimisation, et j'aime diriger des personnes et travailler en équipe. Je trouve cela stimulant.»

«En outre, je me suis toujours efforcé de connaître les domaines dans lesquels je fais des vérifications. Par exemple, lorsque j'étais directeur principal de l'équipe des transports, j'ai pris le temps de m'informer sur le secteur. Mon point fort a toujours été les relations humaines. J'ai toujours dirigé de

grosses équipes chargées de vérifications importantes», ajoute-t-il.

Shahid est entré au Bureau en 1976 en qualité de gestionnaire. Il venait de chez Touche Ross & Co. Il a d'abord acquis une formation en droit et est venu plus tard à la comptabilité. Devenu directeur principal en 1982, il s'est vu confier la vérification de Transports et de Travaux publics Canada. Il a participé aux vérifications de Pêches et Océans, d'Approuvisionnements et Services et d'Affaires extérieures ainsi que du ministère de la Justice et de la Commission de la capitale nationale.

Un élément que l'on retrouve toujours dans son travail est la recherche de l'excellence. «Nous devons faire des vérifications de qualité, explique-t-il. Notre but n'est pas de multiplier les chapitres, mais de faire un travail de meilleur ordre. Nous devons faire le meilleur travail possible, surtout en période d'austérité.»

«Au Bureau, les résultats constituent le seul critère certain de réussite», souligne-t-il. J'estime qu'il est important que les gens aient un sentiment d'appartenance à l'organisme. Ceux qui ont réussi au Bureau sont ceux qui ont participé à de nombreuses activités. C'est parfois difficile, parce que cela demande beaucoup de temps, mais sur le plan professionnel, on en tire beaucoup de satisfaction.»

Shahid trouve que l'excellente formation que dispense la Direction du perfectionnement aux vérificateurs contribue à la qualité du travail du Bureau. Il estime également que le travail accompli dans l'élaboration des méthodes déterminera l'orientation future de nos vérifications. «Nos meilleurs employés devaient participer aux travaux de ces groupes dans le cadre de projets», a-t-il poursuivi.

Shahid voit la «période Dye» comme celle où le Bureau est arrivé à maturité. «Nous avons consacré beaucoup d'efforts à la mise sur pied

d'équipes pour avoir moins souvent recours à des experts-conseils, enchaîne-t-il. Le Bureau est très solide maintenant. Dans n'importe quel secteur, on peut y trouver une personne ayant de l'expérience. Le Bureau s'est épanoui à ce niveau.»

«Je trouve que l'une des plus grandes contributions de Ken a été le passage du Bureau au XXI^e siècle, sur le plan technologique. Je pense au travail que nous pouvons faire avec nos micro-ordinateurs. Nous n'aurions même pas pensé que cela était possible il y a dix ans. J'attribue cette réussite à l'intérêt de Ken pour l'informatique et à la conversion des incroyants.»

«Je suis également impressionné par la contribution de Ken sur la scène internationale. J'étais à l'UNESCO l'été dernier comme délégué du Canada. Le Canada est très bien vu dans les domaines de la gestion financière et de la vérification, partout dans le monde. Nous sommes très respectés», reconnaît Shahid.

«J'admire aussi sa vision personnelle. Il a créé un Bureau fort ayant une administration forte. Les gens ont une idée précise de ce que lui faut pour atteindre ses buts. Nous avons une équipe de direction exceptionnelle.»

Pour ce qui est de l'avenir, Shahid est d'avis que la conception du poste de vérificateur général est si personnelle que le titulaire influe sur le Bureau à sa façon. «Je me suis engagé pour cinq à six ans, au moins, à travailler dans cette direction. Cela me plaît beaucoup. Je suis fier que cette possibilité m'ait été donnée. Je travaille avec des professionnels hors pair. La transition s'est faite sans anicroche. Nous avons beaucoup de pain sur la planche et nous voulons être prêts.»

auprès du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU.

Bonnie a été affectée à la direction chargée des organismes centraux il y a deux ans. Depuis, l'équipe s'est transformée. «Lorsque j'ai commencé à travailler avec cette équipe, elle se composait principalement de vérificateurs financiers. Nous avons donc essayé d'en faire une équipe qui soit davantage multidisciplinaire en recrutant des économistes et d'autres personnes ayant travaillé dans différentes disciplines pour que l'équipe soit mieux équilibrée», déclare-t-elle.

Cette équipe fait partie de celles qui ont contribué aux innovations en informatique. La direction numéro 6 a joué le rôle d'équipe pilote pour la mise au point du réseau local et du projet ADAPT. «Les vérifications de cette équipe sont en grande partie informatisées, et nous avons réalisé de grandes économies de temps et d'argent», explique Bonnie.

Si elle avait à conseiller des vérificateurs débutants, elle leur dirait «de faire preuve d'un grand professionnalisme, peu importe la discipline où ils se dirigent. Ils doivent être capables de bien travailler en équipe et d'acquiescer des compétences et qualités en gestion. Dans la fonction publique, je pense qu'il est important d'être bilingue. Il est aussi important de se tenir au courant des changements dans la profession. Les vérificateurs doivent être prêts à faire l'essai de nouvelles méthodes sans sacrifier la qualité du travail.»

«Je conviens que la visibilité et l'image que l'on projette comptent si l'on veut avancer au Bureau. Je ne pense toutefois pas que ces considérations sont prépondérantes dans le cheminement de carrière. Je crois plutôt que, pour monter dans l'échelle hiérarchique, il faut montrer que l'on a des aptitudes dans tous les domaines. Il faut consacrer du temps à son perfectionnement. Si vous êtes vérificateur financier, vous devez faire vos preuves en vérification financière, mais également montrer

que vous êtes capable de participer à des vérifications intégrées.»

Bonnie a vu beaucoup de changements depuis qu'elle travaille au Bureau. «Je vois la période Ken Dye comme celle de la consolidation. Il a instauré beaucoup de discipline dans notre travail. Il a donné une orientation à ce que nous faisons. On se souviendra aussi de lui comme de celui qui nous a fait entrer dans l'ère du futur en informatisant tout le Bureau, ajoute-t-elle. Il a également fait preuve de courage en prenant certaines positions, notamment sur la législation des sociétés d'État et l'accès à l'information», a-t-elle poursuivi.

Bonnie a commenté certains programmes novateurs, comme le programme de gestion du stress. «Je crois qu'il y a du stress au Bureau en raison de la forte concurrence. Aussi, même si nous faisons appel à différentes disciplines pour nos vérifications, beaucoup d'incertitude entoure notre travail. Dans une vérification intégrée, il faut examiner de nouveaux domaines, et il y a beaucoup de questionnement quant à la façon dont nous structurons et nous menons les vérifications. Nous examinons constamment de nouveaux domaines, et les équipes changent.»

Shahid Minto



«Je crois que pour faire face au stress, il faut avoir une vie équilibrée, se réserver du temps pour soi et s'assurer que ses employés peuvent aussi le faire. Il est important de prendre des vacances et de passer du temps en famille. Un peu d'humour ne nuit pas non plus.» Bonnie trouve qu'il est difficile d'entrevoir l'avenir tant qu'un nouveau vérificateur général n'aura pas été nommé. «J'ai travaillé pour Jim Macdonnell et Ken Dye, deux vérificateurs généraux extrêmement compétents. Ils avaient une conception différente de ce qu'ils voulaient réaliser. Chacun avait sa propre façon de mener le Bureau et l'a conduit sous les feux de la rampe. Chacun a donné sa touche personnelle aux activités du Bureau. Une certaine incertitude quant à l'orientation que prendra le Bureau se fait sentir. Je suis toutefois sûr que nous continuerons d'innover et de faire notre travail avec professionnalisme», a-t-elle déclaré.

Shahid Minto qualifie ses nouvelles attributions, à titre de vérificateur général adjoint (VGA), de changement complet. «Mes activités actuelles diffèrent totalement du type de vérification que je faisais auparavant. Jusqu'à maintenant, je pensais toujours en fonction des dépenses. Me voilà dans l'autre camp, m'occupant de recettes. Ça demande une tournure d'esprit différente.»

Shahid a accepté la responsabilité de l'équipe chargée de Revenu Canada - Impôt, de l'équipe chargée de Douanes et Accise et de la direction

Bonnie Miller



Dans ses nouvelles fonctions de vérificatrice générale adjointe, Bonnie Miller aime ne pas avoir à s'occuper autant des aspects pratiques de l'administration des vérifications et pouvoir se consacrer

d'avantage au règlement des problèmes et à la politique générale. Bonnie dirige les équipes chargées des organismes centraux et du ministère des Finances dont elle était précédemment directrice principale. En outre, elle a chargé des études sur la fiscalité ainsi que sur la gestion et le contrôle financiers. Son équipe de gestion est composée de Trevor Shaw, Beant Barewal, Dennis Paproski et Barry Elkin. Mike Adibe se joindra au groupe en juin prochain. Bonnie attribue sa réussite professionnelle à son professionnalisme, à son dévouement et à son style de gestion. «Je crois qu'il faut donner aux gens autant de responsabilités qu'ils se sentent capables d'en prendre sans

perdre le contrôle général, explique Bonnie. J'estime qu'il est très important d'avoir l'esprit d'équipe et de travailler coude à coude.» Bonnie est entrée au Bureau en 1976 à titre de directrice principale (poste de directeur général à l'époque) dans le cadre du Programme de permutation des cadres. Auparavant, elle était chef de groupe de vérification chez Price Waterhouse, à Montréal. Jim Macdonell, alors vérificateur général, lui avait demandé de se joindre au Bureau, en qualité de vérificatrice des comptes de l'ONU, à New York. Bonnie y est restée trois ans. De retour à Ottawa en 1980, elle a participé à la vérification de Santé et Bien-être social tout en poursuivant des activités internationales, entre autres.

possibilité de comprendre ce que vous cherchez au juste.» «Ce que vise, entre autres, un jeune vérificateur c'est que l'on reconnaisse dans une certaine mesure sa capacité d'analyser les questions, d'avoir des idées valables et de pouvoir les communiquer. Il est naturel de discuter continuellement les aspects d'une mission en particulier avec le chef de projet, le directeur et le directeur principal de la vérification. Cela est important, car ils sentent alors que le résultat du travail leur appartient et qu'ils peuvent vous aider à faire en sorte que ce produit soit de la meilleure qualité possible; le produit devient une réalisation de l'équipe.» Evoquant les années de Ken Dye dans son poste de vérificateur général, Mike déclare «Nous ne pouvons mesestimer tout ce qu'il a fait au sujet du mandat du Bureau concernant les examens spéciaux. Cette loi qui a fait époque a vu le jour grâce à Ken.» «Nous devons également à Ken d'avoir établi une distinction plus

nette entre la vérification d'attestation et la vérification d'optimisation. Le rôle des vérificateurs est mieux compris au Bureau. Par ailleurs, je crois que l'étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux marque un autre jalon à cet égard.» Mike signale que la volonté de Ken Dye d'informatiser tout le Bureau représente une autre réalisation importante. «D'autres organisations de vérification n'ont pas atteint les niveaux de productivité que nous avons grâce à l'informatisation et au rôle de chef de file qu'a joué Ken à cet égard.» Incité à nous faire part de ses prédictions pour l'avenir, Mike croit que le Bureau reconsidérera ses travaux d'optimisation dans le but de déterminer ce qu'il est raisonnable de produire pour le Parlement, ainsi que la fréquence des vérifications et des rapports. «De plus, à l'heure actuelle, nombre de domaines que nous examinons ne relèvent plus de la compétence d'un seul ministère. Nous commençons à faire des vérifications de secteurs dont la

gestion ressort, en fait, à plusieurs ministères. Ces vérifications sont d'une grande complexité et il nous faudra trouver le meilleur moyen de les effectuer.» Mike fait également remarquer que la profession adopte maintenant, par l'intermédiaire de l'Institut canadien des comptables agréés, des positions sur la façon d'effectuer des vérifications d'optimisation, et que le Bureau devra veiller à ce qu'il soit tenu compte de sa façon de procéder dans ces prises de position. Sur le plan personnel, Mike prévoit d'assumer ses responsabilités actuelles pendant quelques années. «Je tiens à m'assurer que les fonctions de planification et de la rédaction des rapports sont tout à fait efficaces. À un moment donné, je serai à court d'idées, et il faudra donc que je songe à autre chose. Peut-être retournerai-je alors à la vérification. Je crois qu'il y aura toujours des défis à relever au Bureau.»

Nomination de cadres supérieurs

Le 1er novembre 1989, le vérificateur général Ken Dye a annoncé la nomination de trois nouveaux vérificateurs généraux adjoints -- Mike McLaughlin, Bonnie Miller et Shahid Minto. La rédactrice en chef d'*Opinions*, Ann Wesch, s'est entretenue avec eux de leur carrière et de leurs nouvelles responsabilités.



Mike McLaughlin

Mike McLaughlin parle avec enthousiasme et clarté de son nouveau poste de vérificateur général adjoint. Il nous dit ceci : « On a fusionné la Direction des rapports et des communications avec l'Unité de la planification et de la coordination. Avant d'être nommé vérificateur général adjoint, j'étais chargé de la planification des ressources humaines ainsi que de la planification opérationnelle et stratégique. Je crois que cette fusion élargit nos horizons et nous donne la possibilité d'examiner les questions stratégiques dès le début d'une vérification et de déterminer leur incidence sur la communication des résultats. Elle renforce, de plus, les liens entre la planification stratégique et opérationnelle effectuée par la Direction générale des opérations de vérification et le Rapport annuel. »

L'équipe. « L'appui et le respect des gens qui nous entourent nous sont indispensables », précise-t-il, mais il ajoute : « En fait, nous forçons souvent notre propre situation. »

« Je crois que nous avons tous un apport à faire à l'organisation. J'y attache beaucoup d'importance. Je veux que les employés travaillent en autonomie et retirent de la satisfaction à faire un travail qu'ils jugent stimulant. Je m'efforce de leur trouver des possibilités intéressantes, et lorsqu'ils me font part d'une idée en particulier, je les encourage autant que possible à la mettre en application. »

Mike est entré dans la fonction publique fédérale en 1971. Il a fait ses débuts au ministère de l'Industrie et du Commerce. Il a travaillé ensuite au ministère des Affaires des anciens combattants, puis au ministère des Postes, et ensuite, au Bureau du vérificateur général en 1979, en qualité de directeur. Il a participé à de nombreuses vérifications, notamment celles de Douanes et Accises, d'Approvisionnement et Services, de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), du ministre des Affaires extérieures et de leurs organismes affiliés. Il a été nommé directeur principal en 1981 et promu au niveau PX2 en 1986.

De plus, Mike s'est montré actif au sein de divers comités du Bureau. Il veille au respect du calendrier. Au cours des dernières années, il a assumé la direction de l'Unité de planification et de coordination. Lorsqu'on lui a demandé s'il avait des conseils à donner aux jeunes vérificateurs afin qu'ils profitent de

son expérience, Mike a mentionné plusieurs idées intéressantes. Il a notamment dit d'abord : « Ce qui me trappe chez les vérificateurs, c'est qu'ils se forment souvent une opinion dès le début de la vérification. Je crois qu'il faut entreprendre une vérification avec ouverture d'esprit, faire des recherches et comprendre exactement ce qui se présente à vos yeux, c'est-à-dire comprendre l'historique de l'entité vérifiée et savoir comment elle fonctionne actuellement. Même si vous pouvez faire des hypothèses, vous devez, néanmoins, envisager plusieurs possibilités. Essayez de trouver d'autres causes qui auraient pu créer le même état de choses. Je crois que ce même principe s'applique quand vous traitez avec les représentants d'un ministère, de telle sorte que, lorsque vous discutez d'un problème, vous ne présentez pas une seule solution ou une seule analyse du problème. Les représentants du ministère vous respecteront davantage si vous vous montrez large d'esprit; ils auront l'impression que vous leur tendez une oreille objective. »

« Les jeunes vérificateurs ne doivent pas non plus hésiter à demander de l'aide. En général, les gestionnaires peuvent ignorer que quelque chose ne va pas. De grâce, lorsque c'est le cas, demandez! »

Aux yeux de Mike, la communication est un domaine d'importance cruciale. « Notamment, précise-t-il, lorsqu'on fait de la vérification d'optimisation, il faut discuter ce que l'on fait avec ses collègues. Si on fait cavalier seul, sans savoir ce que pensent les autres, on risque de se fourvoyer. »

Mike souligne qu'il ne faut pas interrompre la communication avec les ministères. « Si vous voulez que la direction vous donne la bonne information, il faut lui donner la

Un indicateur très intéressant présenté au symposium est l'ampleur des vérifications des organismes de défense dans chaque pays, mesurée d'après le ratio du personnel chargé de ces travaux aux dépenses de défense. Selon cet indicateur, notre Bureau se classe huitième sur les onze pays. Pour ce qui est du pourcentage de personnel affecté à ce secteur, il se situe au dixième sur onze pays.

Réalisations, difficultés et perspectives

Le symposium avait pour thème « Réalisations, difficultés et perspectives. » Trois sujets ont été choisis pour la première conférence : la vérification des effectifs de la défense, de la solde et des indemnités (ce qui correspond en gros à la vérification de la gestion des ressources humaines); la vérification des entrepôts de la défense et d'autres éléments d'actif (ce qui correspond en gros à la vérification de la gestion de la planification des matériels); et la planification des vérifications dans le domaine de la défense.

Le Canada a présenté l'exposé d'introduction qui portait sur les divers aspects de la planification de la structure des forces, la gestion des carrières, la rémunération, la formation et les services de santé, en fait des sujets qui prédominent dans nos travaux actuels. La Norvège a présenté le deuxième exposé; il portait sur le système de rémunération militaire extrêmement complexe et bureaucratique sur lequel les vérificateurs doivent se pencher et qu'ils essayent de simplifier depuis des années. Après discussion, il nous est toutefois apparu clair que malgré nos divergences d'orientation, nos objectifs étaient en fin de compte assez semblables. Ce sont simplement les méthodes que nous employons pour aborder les domaines d'intérêt importants qui ont évolué différemment.

Les Norvégiens appliquent leurs connaissances dans le domaine de la rémunération à l'évaluation des processus de gestion de plus grande portée. Quant à nous, nous procédons, en allant du sommet de la hiérarchie à la base, pour aboutir à un examen semblable des instruments de rémunération. Durant toute la conférence, nous avons été frappés par la richesse et la diversité des stratégies utilisées pour élargir le champ de la vérification dans le domaine de la défense. Diverses institutions supérieures de contrôle, dotées souvent de mandats très différents, mettent leur expérience à profit pour étendre l'application et l'incidence de la vérification d'optimisation. Le représentant du Danemark a parlé de la façon dont son pays s'y prend pour appliquer les observations sur l'économie ou sur l'efficacité à l'évaluation de la pertinence des systèmes de gestion de niveau supérieur, source de difficultés.

Au Canada, nous sommes passés des vérifications fondées sur les systèmes à l'étude de cas et des résultats pour montrer les conséquences des lacunes. Plusieurs pays utilisent les « tacteurs de production » (c'est-à-dire, les installations, le gros équipement, la rémunération, etc.) pour planifier les cycles de la vérification dans le domaine de la défense, au lieu d'utiliser notre stratégie courante des entités Armée, Marine et Aviation. Aux yeux de nombreux pays, l'état des préparatifs opérationnels est un indicateur clé du souci d'économie et ils font du sondage de cet indicateur un élément essentiel de leurs opérations. Dans ce contexte, beaucoup de représentants ont été intéressés par le critère qui consiste à se demander si « cela marchera en temps de guerre » que nous appliquons à toutes nos vérifications dans le domaine de la défense. Une difficulté à laquelle toutes les institutions de vérification font face est le traitement des secteurs fonctionnels, tels que la gestion du matériel. Alors que tout le monde est d'accord pour reconnaître qu'une

structure commune fait réaliser des économies, on s'est aperçu que les organismes de défense sont si vastes et si particuliers qu'il faut aux équipes de vérification des connaissances précises dans la plupart des domaines. Pour cette raison, la plupart des ISC ont abandonné le recours à des groupes fonctionnels spécialisés s'occupant de nombreuses entités et ont doté des compétences requises les équipes chargées de la vérification dans le domaine de la défense.

Le genre de questions que les ISC ont mises au jour se ressemblent de façon étonnante. La façon de déterminer si les niveaux de stocks sont suffisants ou excessifs et, dans ce dernier cas, la méthode pour déterminer le coût supplémentaire du maintien de stocks inutilisés ont suscité beaucoup de discussions. Au moins deux ISC ont décidé, à la suite de ce qui avait été dit au symposium, d'inclure la gestion des stocks dans une prochaine vérification. La complexité des systèmes de rémunération des militaires a constitué un autre domaine d'intérêt commun. Et, bien entendu, l'importance prépondérante des achats de matériel militaire, des compensations, des retombées industrielles et des autres objectifs non militaires a constitué un domaine d'intérêt quasi unanime.

Durant les exposés officiels, et notamment pendant les discussions au moment du déjeuner, nous sommes exclaimés souvent : « Nous avons constaté la même chose! » On entendait beaucoup aussi : « Nous devrions examiner cela de plus près. » Tous les participants étaient d'avis que la rencontre avait été un vif succès et qu'elle avait permis l'échange d'idées intéressantes. Tout aussi précieuse est la confiance que nous avons acquise du fait que d'autres pays appliquent des stratégies semblables aux nôtres pour surmonter des obstacles semblables.

Le Symposium international sur la vérification dans le domaine de la défense

David Rattray, vérificateur général adjoint, et Tom Hopwood principal, ont assisté au Symposium sur la vérification dans le domaine de la défense, qui s'est tenu à Londres, en Angleterre, du 5 ou 7 septembre 1989. Dans cet article, ils dressent un compte rendu des questions abordées.

Une idée se concrétise

La vérification des dépenses dans le domaine de la défense a toujours constitué pour les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) du monde entier une préoccupation majeure. D'habitude, les ministères de la Défense dépensent plus que les autres organismes gouvernementaux, notamment dans des domaines où prédominent le risque, le caractère confidentiel et l'intérêt politique. Ces facteurs, combinés à la complexité des processus de gestion, nous incitent à penser qu'il vaut la peine de vérifier les organismes de défense.



Le vérificateur général adjoint David Rattray (à droite) et le directeur principal Tom Hopwood (à gauche) participant à une discussion sur la vérification du matériel.

En tant qu'équipe chargée de vérifier ce secteur au Bureau du vérificateur général (BVG), nous avons su pendant plusieurs années tirer parti de nos contacts avec nos homologues des États-Unis et du Royaume-Uni. Nous avons constaté que le personnel chargé des mêmes questions au National Audit Office (NAO) et au General Accounting Office (GAO) avait souvent suivi les mêmes démarches que nous et que le coût de quelques jours passés à leurs bureaux ou de 15 minutes au téléphone était remboursé au centuple grâce à l'efficacité et à l'efficacité que y gagne la vérification.

Tout a commencé au cours d'une réunion avec nos collègues du Royaume-Uni lorsque un de nos participants a fait remarquer qu'il se tenait des rencontres bilatérales entre vérificateurs de la défense de divers pays pour échanger des idées, mais qu'il n'existait aucune tribune pour favoriser un échange collectif. Les réunions multilatérales tendent à porter sur des questions de grande importance, et les participants sont généralement de très hauts fonctionnaires. Nous songions plutôt à un mécanisme qui donnerait aux vérificateurs travaillant de près aux opérations la possibilité de comparer leurs méthodes, leurs succès et leurs difficultés.

Un an plus tard, les représentants de neuf ISC et

nous-mêmes avons reçu des représentants du NAO une lettre nous demandant si une réunion aux fins d'échange d'idées pratiques nous intéressait. L'idée a été accueillie des plus favorablement par tous les pays invités.

Du 5 au 7 septembre 1989, les vérificateurs des ISC de la Belgique, du Canada, du Danemark, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, des Pays-Bas, de la Norvège, de l'Espagne, du Royaume-Uni et des États-Unis se sont rencontrés dans le cadre d'un symposium inaugural. Le Royaume-Uni en était l'hôte et il avait invité également des représentants du Collège des commissaires aux comptes de l'OTAN, dont Al Dickens, du BVG, en détachement auprès de cet organisme. Il y avait en tout 28 représentants de 12 organisations.

Une première impression au sujet des participants

Bien avant le symposium, on a envoyé un questionnaire à chaque pays participant. Il portait sur l'envergure des dépenses au chapitre de la défense dans chaque pays, sur l'ensemble des opérations de vérification consacrées par les ISC à ces dépenses, sur le principal objet de nos vérifications et sur le mode de planification et de gestion des travaux de vérification. Les résultats reçus par le NAO ont été diffusés auprès des autres participants. Ils nous ont donné un aperçu très instructif, et parfois très surprenant, des méthodes employées par les divers pays pour vérifier des activités de la défense. Toutefois, à cette étape préliminaire, l'information fournie suscitait plus de questions qu'elle n'apportait de réponses.

Ce que peuvent faire les vérificateurs

- que signifie l'efficacité pour différents organismes; quelle est la différence entre le contrôle des dirigeants et le contrôle des activités; quelles sont les capacités et les motivations des dirigeants, et à quelles contraintes externes ils sont soumis;
 - quels sont les principes de cause à effet qui interviennent dans le processus de gestion; quelle information les dirigeants doivent communiquer à l'instance dont ils relèvent;
 - comment renforcer la confiance entre les dirigeants et les instances supérieures à l'égard de l'honnêteté et de la compétence; toute autre question épineuse.
- Le vérificateur de l'optimisation des ressources doit acquiescer les connaissances nécessaires à l'égard de tous les niveaux des ministères, agences ou organismes gouvernementaux qu'il vérifie et ce, même si les dirigeants rendent eux-mêmes compte de leur rendement et que le vérificateur ne joue qu'un rôle d'attestation.

fragmentaire n'aide pas l'instance supérieure à savoir ce qui doit être vérifié et à quel moment, ce qui doit seulement être examiné et ce qui peut être négligé.

Il n'est pas facile, mais pas impossible, pour un vérificateur externe de classer par ordre d'importance les responsabilités des dirigeants. Cela demande de sa part qu'il soit très bien informé. Il faut également que l'équipe de vérification soit très compétente. On décidera peut-être que la meilleure méthode consiste à cerner les principaux objectifs des dirigeants et les critères de succès déterminants nécessaires à l'atteinte de ces objectifs; on pourra également opter plutôt pour la méthode fondée sur l'évaluation de l'efficacité au moyen des 12 dimensions proposées de l'efficacité présentées par la F.C.V.I., méthode qui permet à chaque membre d'une instance supérieure de juger le rendement des dirigeants en fonction des domaines qu'il connaît ou qui l'intéressent davantage. La méthode idéale peut enfin être une combinaison de plusieurs méthodes.

Les membres de la profession doivent insister collectivement et publiquement sur le fait qu'il incombe aux dirigeants de rendre compte de l'optimisation des ressources. Comme un vérificateur ne peut évaluer les résultats obtenus par les dirigeants de façon aussi précise que le peuvent ces derniers, l'efficacité et la crédibilité du vérificateur externe qui fait le travail du dirigeant sont limitées. Dans de telles conditions, l'instance supérieure ne pourra pas exercer une meilleure surveillance à long terme. Comme l'a déjà dit un ancien président du Comité des comptes publics de la Chambre des communes, la vérification ne remplace pas le travail de gestion.

Lorsque le vérificateur est sans cesse obligé de faire le travail du dirigeant une compréhension mutuelle entre les dirigeants et l'instance dont ils relèvent ne peut être établie. Pourtant, si les dirigeants ne communiquent pas comme il se doit l'information, le vérificateur se doit de produire un rapport factuel aussi juste et utile que possible.

Lors de la définition des mandats de V.O.R., les gouvernements semblent avoir continuellement omis d'imposer aux dirigeants des exigences légales parallèles qui les obligent à produire une information utile. Collectivement, les vérificateurs ont suffisamment d'influence pour créer un courant d'opinion appelant les dirigeants des organismes gouvernementaux à rendre des comptes. Par exemple, pour chacun des domaines délimités dans leur rapport, les vérificateurs pourraient définir le type d'information de gestion dont a besoin, selon eux, l'instance supérieure. Cette seule mesure devrait inciter les dirigeants à rendre compte de leur gestion. Si elle ne suffit pas, les vérificateurs pourraient alors suggérer des directives ou des mesures législatives à cet effet.

On ne demande pas l'impossible aux vérificateurs qui doivent exécuter un mandat de V.O.R. Ils doivent toutefois accomplir ce qui est possible, être perçus comme faisant justement ce qui est possible, et apprendre vite. Tous les vérificateurs prennent des risques professionnels. Les instances supérieures du secteur public sont en droit d'attendre de l'aide des vérificateurs. Si le rapport de vérification répond aux besoins d'information des instances supérieures, celles-ci seront davantage en mesure de s'acquitter de leur rôle de surveillance. La communication de l'étendue de la vérification, des critères utilisés et des résultats obtenus doit fournir aux instances supérieures et aux dirigeants la preuve que les vérificateurs comprennent ces besoins.



Henry McCandless

certain secteurs, les textes législatifs aident à définir l'étendue de la vérification; c'est le cas, par exemple, des vérifications spéciales de sociétés d'Etat. Par contre, il arrive que l'instance supérieure ne puisse pas toujours faire part au vérificateur de ses besoins d'information, mais qu'elle se fie malgré tout à lui. L'affectation des ressources au moment de la délimitation de l'étendue de la vérification est un problème de taille. Aux premiers temps de la V.O.R., alors que celle-ci mettait principalement l'accent sur la communication des déficiences relevées, les vérificateurs pouvaient trouver un nombre illimité de déficiences : en fait, plus il y avait de ressources affectées à la vérification, plus la liste

était longue. Il fallait également affecter des ressources supplémentaires en raison du manque de connaissances de ce domaine nouveau. Personne ne remarquait vraiment si un rapport de vérification portait seulement sur les déficiences relevées et non sur l'importante question de savoir si les dirigeants avaient satisfait aux critères les plus fondamentaux de l'optimisation des ressources de l'entité dans son ensemble. En fait, en ce temps-là, les conclusions étaient si souvent négatives que le tableau qu'aurait pu fournir une vérification portant sur l'exercice des responsabilités aurait probablement été le même : les dirigeants n'ont pas satisfait à un grand nombre de critères. Cependant, bon nombre de rapports de vérification portent maintenant sur les principales responsabilités des dirigeants et leur obligation d'en rendre compte. De nos jours, le coût de la vérification pose de sérieux problèmes. Les ressources étant limitées, la vérification portant sur l'exercice des responsabilités va fournir davantage d'information sur les principales fonctions des dirigeants que sur le

contrôle des activités quotidiennes. Le rapport fera naturellement état des déficiences importantes, et des exemples permettront d'en expliquer les conséquences. Lorsqu'il établit l'étendue de sa vérification, le vérificateur peut choisir d'examiner les principales responsabilités des dirigeants dans les plus brefs délais, en les classant par ordre d'importance, ou il peut choisir de se pencher sur un plus grand nombre de ces responsabilités sur une période plus longue (disons de quatre à huit ans), durant laquelle la nature des activités peut changer. Il est toutefois des domaines dont l'examen ne peut être reporté, par exemple la sécurité sur une ligne de chemin de fer. La capacité du vérificateur de cerner et d'apprécier les principales responsabilités des dirigeants en matière de rendement et de communication de l'information, notamment la question de savoir qui doit rendre des comptes à qui et sur quoi, a une incidence importante sur l'affectation du personnel lors d'une V.O.R. L'équipe de vérification doit avoir les compétences nécessaires pour comprendre les différents facteurs

Méthode d'évaluation directe et types de rapports

Etendue	Rapports	Certaines responsabilités			
		de gestion	Principales responsabilités	de gestion	Type 4
Type 1 -	Le but et l'étendue de la vérification ne sont pas clairs ni pour les dirigeants ni pour les gestionnaires.	Suppose une compréhension parfaite de la part des dirigeants si seulement des écarts sont signalés.	Les gestionnaires devraient juger la vérification équitable mais ils pourraient estimer que les critères de délimitation ont faussé les cartes.	Permet aux dirigeants de ne pas perdre de vue les principales responsabilités; plus juste aux yeux des gestionnaires; moins de problèmes engendrés par l'illusion que si rien n'est dit, c'est que tout va bien.	Type 4
Type 2 -	Suppose une compréhension parfaite de la part des dirigeants si seulement des écarts sont signalés.	Type 2	Type 3	Type 4	Type 4
Type 3 -	Les gestionnaires devraient juger la vérification équitable mais ils pourraient estimer que les critères de délimitation ont faussé les cartes.	Type 2	Type 3	Type 4	Type 4
Type 4 -	Permet aux dirigeants de ne pas perdre de vue les principales responsabilités; plus juste aux yeux des gestionnaires; moins de problèmes engendrés par l'illusion que si rien n'est dit, c'est que tout va bien.	Type 2	Type 3	Type 4	Type 4

relatifs à l'efficacité, aux contraintes et à l'exercice des responsabilités. Le recours à des conseillers externes qui connaissent l'entité et le secteur permettra de délimiter de façon plus sûre l'étendue de la vérification. Il est également important de savoir que les déficiences sont imputables non seulement à la haute direction, mais aussi, en toute justice, aux responsables politiques et aux instances supérieures elles-mêmes. Par conséquent, lorsque les dirigeants ont accordé toute l'importance voulue à l'optimisation des ressources, le vérificateur doit connaître les facteurs, propres à l'organisme, qui les amènent à agir de la sorte et les facteurs qui pourraient les en empêcher. À ce jour, les vérificateurs ne se sont pas penchés sur cette question. En fait, cela pourrait mener à effectuer des évaluations des fréquentes réorganisations au sein des services et des organismes du point de vue de l'optimisation des ressources. Pour toutes ces raisons, il faut que l'équipe de vérification comprenne :
 • quels aspects du rendement doivent être de première importance pour les instances supérieures et pourquoi;

programmes visés. Il est possible que les législateurs n'aient jamais demandé des dispositions.

Dans la mesure où les dirigeants rendent compte de leur responsabilité à l'égard des deniers publics et de la politique à suivre, le vérificateur a qui on a confié un mandat de V.O.R. joue un rôle d'attestation. Son mandat consiste alors à se prononcer sur l'intégrité et la fidélité de l'information fournie par les dirigeants, de la même manière qu'il se prononce sur des états financiers. Dans le secteur public, toutefois, si les dirigeants ne rendent pas compte de la façon dont ils se sont acquittés de leurs responsabilités et si on ne leur demande pas de le faire, le vérificateur a l'obligation élémentaire de combler les lacunes de telle sorte que le législateur obtienne au moins certains des renseignements dont il a besoin pour remplir son rôle de surveillance.

Quelle information présenter?

Lorsqu'un vérificateur doit se prononcer sur les résultats obtenus par les dirigeants, il importe avant tout de déterminer les fins que doit servir son rapport. S'il fait directement rapport à l'instance supérieure sur l'optimisation des ressources, il adopte alors un rôle de comptable de gestion. À ce titre, il doit communiquer à l'instance supérieure toute l'information dont elle a besoin, c'est-à-dire l'information que devraient fournir les dirigeants qui seraient tenus de rendre des comptes. Le rapport du vérificateur doit donc porter sur toutes les responsabilités importantes des dirigeants et non pas seulement sur quelques-unes.

Bien que, comme dans le secteur privé, l'élément clé soit d'amener l'instance supérieure à définir avec les dirigeants ce qu'elle attend d'eux, les connaissances limitées des conseillers du secteur public et des législateurs ainsi que les contraintes de temps auxquelles ils font face constituent un handicap. De plus, les représentants élus sont fréquemment remplacés. Si, en plus des conclusions, le rapport de vérification fait état de l'étendue de la vérification et des critères appliqués,

l'instance supérieure disposera alors de la meilleure vue d'ensemble possible pour évaluer si les dirigeants ont accordé toute l'importance voulue à l'optimisation des ressources.

Les problèmes auxquels fait face le vérificateur externe qui veut examiner les principales fonctions des dirigeants en respectant l'équilibre coûts-avantages, et de façon suffisamment régulière pour que ses rapports soient utiles, sont évidents. Par exemple, un examen fragmentaire ou une déclaration de fiabilité de forme négative (le rapport du type «je n'ai rien relevé qui me porte à croire...») ne seront pas d'une grande utilité à moins que l'instance supérieure ne soit suffisamment bien informée pour savoir quels renseignements lui manquent et comment les obtenir. Le vérificateur doit donc savoir de quelle information ont besoin les instances supérieures, et à quel moment elles en ont besoin.

Les rapports qui portent seulement sur les déficiences présentent une sérieuse lacune : ils peuvent amener le lecteur à conclure que si aucune déficience particulière n'a été relevée, c'est que tout va pour le mieux. Il y a lieu de se demander si de tels rapports conviennent, si le vérificateur peut, au moyen d'une mise en garde précise, exposer clairement à l'utilisateur les limites du travail de vérification lorsque le rapport porte seulement sur les déficiences relevées. Faut-il rappeler que nous ne parlons pas ici du secteur privé, où il existe des rapports qu'on sait interpréter.

La plupart des lois sur la vérification contiennent des dispositions en vertu desquelles le vérificateur législatif est tenu de communiquer à l'instance législative toute l'information qu'il juge à propos. Ces dispositions s'accompagnent généralement d'exemples explicites de déficiences à communiquer en matière d'optimisation des ressources. Je crois que ces lois devraient plutôt exiger du vérificateur qu'il évalue si les dirigeants ont accordé toute l'importance voulue à l'optimisation des ressources.

Le rapport du vérificateur doit donc porter sur toutes les responsabilités importantes des dirigeants et non pas seulement sur quelques-unes.

Cependant, il est difficile d'imaginer un mandat qui empêcherait le vérificateur de rédiger un rapport fondé sur la responsabilité des dirigeants plutôt que sur les déficiences relevées. Si l'instance supérieure tient à savoir si les dirigeants se sont acquittés de leur responsabilité en accordant toute l'importance voulue à l'optimisation des ressources, peut-on concevoir un mandat de vérification dont l'esprit

interdirait au vérificateur de communiquer une telle information? En fait, les rapports de vérification d'organismes du secteur public portent de plus en plus sur la façon dont les dirigeants se sont acquittés de leurs responsabilités, parce que les rapports portant sur les déficiences relevées sont perçus comme négatifs et injustes. Les énoncés relatifs à l'étendue de la vérification contenus dans les rapports de vérification des organismes du secteur public ont tendance à indiquer que le vérificateur ne s'est pas contenté de chercher des «abominations» mais qu'il a évalué la mesure dans laquelle, dans les domaines couverts par la vérification, les dirigeants ont accordé toute l'importance voulue à l'optimisation des ressources dans l'exercice de leurs principales responsabilités.

Rentabilité

Comment le vérificateur doit-il s'y prendre pour faire porter sa vérification sur toutes les responsabilités des dirigeants perçues comme importantes par l'instance supérieure sans que la vérification ne devienne pour autant trop coûteuse ou irréalisable? Dans

Pour remédier à la situation, il faut adopter un processus qui prenne en considération les options et l'attente communes, et qui crée un climat de confiance, fondé sur la reconnaissance de la compétence et de l'honnêteté de chaque partie.

Par son travail et par son rapport, le vérificateur externe peut aider l'instance supérieure à acquérir la capacité de juger équitablement la façon dont les dirigeants s'acquittent de leurs principales responsabilités. Toutefois, le vérificateur doit agir dans le cadre de son rôle propre, et non en tant que partie au processus de reddition des comptes. La seule communication des déficiences n'aide pas l'instance supérieure à acquérir la capacité de juger la gestion, capacité pourtant indispensable au développement d'un climat de confiance.

Le vérificateur qui se borne à faire état des déficiences relevées n'indique pas ce que devrait être l'attitude de dirigeants responsables à l'égard de l'optimisation des ressources. Même un rapport assorti de recommandations constructives se limite aux domaines où des déficiences ont été relevées, et ne permet pas à l'instance supérieure de comprendre le contexte dans lequel les dirigeants exercent leurs principales responsabilités.

Il peut arriver que des législateurs ou des conseillers préfèrent concentrer leur attention sur des «abominations», parce que cela leur permet de poser des questions accusatrices et de camoufler ainsi leur ignorance des principales responsabilités des dirigeants, du contexte dans lequel ceux-ci évoluent et des obligations pourant évidentes en matière de reddition de comptes. Or, pour corriger des déficiences, il est nécessaire d'en bien comprendre les causes. Ceux des législateurs qui essaient véritablement d'apporter des améliorations notables se retrouvent surchargés d'information, et manquent du temps et des connaissances nécessaires pour obliger les dirigeants à rendre des comptes.

Pour résoudre le problème, il faut adopter une méthode logique de communication de l'information qui

contribuera à renforcer les liens de responsabilité entre les dirigeants et les instances dont ils relèvent. Cette méthode doit être définie de façon assez générale pour englober la plupart des situations possibles et assez explicite pour que l'instance supérieure soit en mesure d'obliger les dirigeants à rendre des comptes.

C'est aux dirigeants de rendre des comptes

Les vérificateurs qui exécutent une mission de V.O.R. doivent se demander s'ils facilitent le processus de reddition de comptes, ou s'ils essaient d'y participer, c'est-à-dire si leur rapport factuel n'oblige pas en quelque sorte les dirigeants à rendre des comptes. Dans le secteur public, le travail de V.O.R. peut être défini par voie de négociations ou par une loi. Dans ce dernier cas, s'il n'existe par ailleurs aucune disposition législative qui oblige les dirigeants à rendre compte eux-mêmes des résultats obtenus en regard à l'optimisation des ressources, les vérificateurs peuvent facilement en venir à croire que la loi régissant la vérification établit également la responsabilité des dirigeants et qu'il leur incombe à eux, vérificateurs, de voir à ce que les dirigeants s'acquittent de ces responsabilités.

L'existence d'une législation régissant la V.O.R. au Canada indique certainement que le législateur attend des dirigeants qu'ils accordent toute l'importance voulue à l'optimisation des ressources, et peut-être même qu'ils rendent compte de la façon dont ils s'acquittent de cette responsabilité. Cependant, le critère qui permet véritablement de juger de l'attente du législateur demeure ce que ce dernier demande explicitement aux dirigeants. Il en va également ainsi, bien sûr, pour les entreprises réglementées dans le secteur privé.

Le comité Wilson, qui a révisé le mandat du Vérificateur général du Canada au milieu des années 70, a formulé la définition la plus fréquemment citée de l'obligation de rendre compte : c'est l'obligation de répondre de la façon dont on s'est

Le vérificateur doit agir dans le cadre de son rôle propre, et non en tant que partie au processus de reddition des comptes.

resserter les exigences imposées au vérificateur externe n'amènera pas les dirigeants à fournir l'information essentielle.

Au milieu des années 70, quand la vérification de l'optimisation des ressources a été introduite au Canada, les gouvernements ont vraisemblablement jugé plus à-propos d'inclure les questions relatives à l'optimisation des ressources dans les lois sur la vérification que de poser aux dirigeants des exigences en matière de reddition de comptes. S'ils l'avaient voulu, pourtant, ils auraient pu inclure de telles exigences dans les lois sur l'administration financière et les dispositions relatives à la présentation de l'information contenues dans les textes législatifs établissant les

Renforcer les liens de responsabilité

Il faut adopter un processus qui crée un climat de confiance mutuelle.

par Henry E. McCandless,
directeur principal, Méthodes
professionnelles

*Cet article a paru dans le numéro
d'octobre 1989 de Camagazine,
publication de l'Institut canadien des
comptables agréés. Opinions le
reproduit avec la permission de
l'auteur et du Camagazine.*

Même si la vérification de l'optimisation des ressources (V.O.R.) existe depuis dix ans au Canada, nous n'avons pas encore examiné de façon approfondie de quelle façon la vérification se rattache à l'obligation de rendre des comptes ni comment il serait possible de renforcer les liens de responsabilité qui existent entre les dirigeants des organismes du secteur public et les instances dont ceux-ci relèvent. L'étude d'envergure menée par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (F.C.V.I.) au sujet de la communication de l'information sur l'efficacité a souligné le problème et proposé des solutions. La question qui se pose est de savoir comment les vérificateurs peuvent aider à renforcer ces liens et en quoi consiste leur rôle. Normalement, on attend des dirigeants qu'ils rendent compte des résultats des activités de l'entreprise, et on attend des vérificateurs qu'ils attestent la fidélité et l'intégrité de l'information présentée. Mais dans le secteur public, les choses se passent autrement, car le législateur a confié au vérificateur le mandat d'évaluer le degré d'optimisation des ressources : ainsi, le vérificateur se substitue aux dirigeants qui, eux, ne sont pas tenus à une reddition adéquate des comptes. Notre contexte politique est caractérisé par l'interaction, d'une part, des instances dont les membres sont nommés et des conseillers municipaux ou des députés

qui sont élus et, d'autre part, des membres du pouvoir exécutif qui sont élus et des dirigeants du secteur public qui sont nommés et tenus responsables. Il n'est donc pas facile de déterminer la nature du rapport que doit fournir le vérificateur qui exécute une mission de V.O.R.

Au Canada, les exigences relatives à la V.O.R. et au rapport qui en découle sont très variables. Dans certains cas, le vérificateur se contente de faire état des déficiences qu'il a observées, tandis que dans d'autres, il est habilité à évaluer l'économie, l'efficacité et l'efficacité qui caractérisent la gestion. Pour ne pas être accusés de négativisme, les vérificateurs qui produisent un rapport axé sur les déficiences s'efforcent de mentionner des éléments positifs, pour faire contrepoids.

Si la reddition des comptes est au coeur de la question, il est grand temps que les vérificateurs cessent de se substituer aux dirigeants et qu'ils incitent ouvertement ceux-ci à présenter un rapport factuel qui rende compte des résultats. Il y a des avantages évidents à ce que les dirigeants agissent ainsi plutôt que de simplement réagir à l'appréciation publiée par le vérificateur externe; en effet, il est essentiel qu'ils soient responsables et qu'ils s'acquittent de leur responsabilité en collaboration avec l'instance dont ils relèvent (instance supérieure). Ce n'est qu'ainsi qu'on réussira à renforcer le processus de reddition des comptes et, partant, la confiance du public envers les deux parties. Par «instance supérieure», j'entends toute instance dotée d'un pouvoir de surveillance ou d'orientation, telle qu'un conseil d'administration ou une

Le contexte de la présentation de l'information

Assemblée de gouverneurs, un organisme de réglementation, un cabinet exerçant son pouvoir exécutif, un conseil municipal ou une assemblée législative. J'entends par «rapport factuel» un rapport dans lequel le vérificateur, plutôt que de se prononcer sur le rapport des dirigeants, évalue directement les résultats de l'entité d'après des critères équitables, en cherchant à savoir si toute l'importance voulue a été accordée à l'optimisation des ressources (laquelle dépend de l'application des critères d'économie, d'efficacité et d'efficacité); ce rapport permet de communiquer les observations du vérificateur à l'instance supérieure. Par «accorder toute l'importance voulue», j'entends ce qu'on peut raisonnablement attendre des dirigeants à l'égard de l'optimisation des ressources, compte tenu du contexte dans lequel ils accomplissent leur mandat, notamment des contraintes extérieures.

Aux yeux du vérificateur, ce ne sont pas les dirigeants des organismes du secteur public qui ont le plus besoin d'aide, mais bien les membres des instances supérieures (souvent dépourvus d'expérience en gestion), qui ont l'obligation de voir à ce que les dirigeants rendent compte des résultats de leur gestion. Connaissant le contexte politique, les dirigeants adoptent parfois une attitude circospecte à l'égard de l'information qu'ils communiquent, parce qu'ils s'inquiètent avec raison de l'utilisation qui en sera faite. Cela peut inciter l'instance supérieure à croire que les dirigeants, en rédigeant leurs rapports, cherchent à servir leurs propres fins.



énormément utile d'y aller pour ma
breve participation, mais encore plus
pour observer. J'en apprendrais beaucoup
au cours de la journée parce que les
dossiers sont présentés d'une façon
plutôt originale, pas trop technique, et
tout le monde est plus détendu. Je
trouve cette journée d'une grande
utilité pour me préparer au dépôt du
Rapport.

Opinions : Quelles sont les dernières
étapes?

K. Dye : Lorsque je dois mettre un
ministre au courant de ce qui se passe,
je parcours de nouveau toutes mes
notes et le chapitre qui concerne son
ministère.

La semaine précédant la date prévue du
dépôt, je relis le Rapport en entier. Il
me faut environ 14 heures pour lire le
Rapport du début à la fin. La dernière
semaine, je me contente habituellement
de lire les notes. Je les repasse maintes
fois. Je revois certains chapitres plus
que d'autres, selon l'intérêt que je
manifeste pour le sujet.

Nous sommes alors prêts pour la

présentation du Rapport, et mon
attention converge un peu plus sur le
Comité des comptes publics (CCP) et
l'intérêt des médias. J'essaie de prévoir
leurs questions et me concentre donc
sur elles. La veille du dépôt, je passe
en revue les points saillants et souligne
ceux que j'estime particulièrement
importants de communiquer au
Parlement et au CCP. J'essaie de
préparer une présentation d'une heure
sur le contenu du Rapport annuel. Ma

connaissance du Rapport est alors à
son maximum.

Par la suite, je me remets au fait d'une
question lorsque le CCP tient une
audience. Nous avons une autre
séance d'information et je rencontre
l'équipe à plusieurs reprises.

Opinions : Comment choisissez-vous
les sujets qui seront présentés dans le
premier chapitre?

K. Dye : La plupart des sujets dont
traite le premier chapitre viennent
d'idées qui surgissent dans mon esprit
au cours de l'année. Beaucoup d'idées
sont issues des réunions avec les
comités consultatifs. Certaines idées
sont fournies par les cadres supérieurs,
plusieurs leur venant au cours des
réunions des comités consultatifs.

Nous essayons de trouver des thèmes
et de faire le lien entre les questions.
Les questions se recoupent et il est
intéressant de voir comment un
problème dans un ministère peut se
répéter, par la suite, dans un autre.
Nous essayons de faire le
rapprochement entre les différentes
questions et de développer les thèmes
qui feront l'objet du premier chapitre.

Opinions : Que pensez-vous de la
couverture médiatique de votre rapport?

K. Dye : Je pense que les médias font
un assez bon travail. Je leur suis
reconnaissant de la couverture qu'ils en
font parce qu'elle est assez complète.
Dès les huit clos, les médias réussissent
assez bien à couvrir les points les plus
importants. Leurs articles sont
raisonnablement exacts parce que nous

travaillons avec eux. La couverture est
passablement complète sans
cependant, que toutes les questions
fassent la manchette. Ce sont les gros
titres qui font vendre les journaux. Je
trouve cela compréhensible même si ce
n'est pas toujours constructif pour le
Bureau.

On parle beaucoup de nous. Le Bureau
semble bien connu par le grand public
pour son efficacité. Je pense qu'il nous
respecte et qu'il en est de même pour le
Cabinet. Je crois que l'on connaît
suffisamment bien le Bureau dans la
fonction publique.

L'un de mes baromètres de
l'impression que fait le Rapport sur le
public est le nombre de dessins
humoristiques. Ils ne sont peut-être pas
une mesure appropriée de notre
performance, mais ils me sont utiles. Il
y en a eu onze cette année. C'est une
assez bonne récolte pour un rapport.
Nous ne faisons rien pour les
encourager. Ils font partie du cours
normal des choses.

Opinions : Avez-vous des
commentaires sur le Rapport de
l'année prochaine?

K. Dye : Eh bien, je crois que ce sera
encore plus dans la même veine. Je
pense que ce sera encore un pot-pourri
de dossiers. Je n'ai pas l'intention d'en
faire un chant du cygne. Il s'agira
encore une fois de dossiers bien
convaincants.

Entrevue avec le vérificateur général

Le Rapport annuel de 1989 compte 28 chapitres et plus de 600 pages. Le vérificateur général connaît bien tous les sujets dont traite le Rapport. Il se fait un point d'honneur d'examiner chaque chapitre. Il est bien informé sur les travaux de vérification effectués pour chacun d'eux et sur les pourparlers avec chaque ministre pour obtenir leur consentement avant la publication. En outre, il porte à l'attention du Comité des comptes publics (CCP) les questions de son rapport qu'il estime les plus importantes.

Comment s'y prend-il? Dans cette entrevue, le directeur principal des Rapports et des Communications, John Zegers, et la rédactrice en chef d'*Opinions*, Ann Wesch, discutent du travail de coulisse qu'accomplit le vérificateur général pour ce rapport empreint de sa marque personnelle.

Opinions : D'abord, comment décrivez-vous le Rapport de cette année?

K. Dye : Je crois qu'il ressemble à celui des années passées. Sa présentation est semblable; les questions ont à peu près la même importance. Il ne s'agit pas d'un rapport thématique comme celui où nous rendions compte des résultats de l'*Étude de la gestion et du contrôle financiers*. Il présente tout un éventail de dossiers. J'estime qu'il est bien fait. Il a aussi été bien accueilli. Dans l'ensemble, je pense que c'est un bon rapport. Je suis fier du résultat.

Opinions : Comment arrivez-vous à vous familiariser avec la masse d'informations que renferme le Rapport annuel?

K. Dye : J'en prends d'abord connaissance au moment de la planification. J'ai une bonne idée, plusieurs années à l'avance, des vérifications à venir et des ressources

qui y seront consacrées. À mesure que l'échéance approche, disons 18 mois avant la publication du Rapport, je commence à voir les colits s'accumuler et je sais qui est en charge de quoi.

En outre, j'assiste à quelques réunions des comités consultatifs, constitués pour chaque vérification. C'est probablement ces réunions qui me permettent le mieux de bien connaître l'évolution d'une vérification. Les équipes préparent de bonnes notes d'information pour leurs conseillers. Lorsque les directeurs principaux pensent à m'y inviter, j'y assiste et je prends le temps de lire tous les documents d'information. Ces réunions me permettent vraiment d'évaluer tant la qualité des conseils que nous obtenons de nos conseillers que la capacité de l'équipe de s'en tenir aux points importants et de dire ce qu'elle a à dire de façon concise. C'est pour moi une bonne occasion de me faire une idée générale de la vérification. J'assiste, je dirais, au moins à une réunion du comité consultatif pour chaque vérification. En général, les comités consultatifs se réunissent à plusieurs reprises, de deux à quatre fois.

Opinions : À quelle étape commencez-vous à regarder les ébauches des chapitres?

K. Dye : Je commence à voir les premières ébauches des directeurs principaux à la fin de mai et au début de juin. Je travaille avec un ordonnateur, donc je n'utilise pas d'imprimés. Toutes les ébauches sont faites sur ordinateur. Je relis les chapitres à mesure qu'ils progressent, qu'ils passent par toutes les étapes de la consultation avec les réviseurs jusqu'à la version finale.

Les notes d'information sont très utiles pour parfaire ma connaissance du contenu du Rapport. Elles commencent à arriver en août et en septembre, gravées dans ma mémoire. Cela m'est

toujours sur support électronique. Elles sont bien conçues de sorte qu'un sujet tient sur une page. Je lis des milliers de pages à l'écran. J'ai ainsi épargné bien des arbres!

Lorsque j'ai terminé la lecture de tous les chapitres et de toutes les notes d'information, j'ai une bonne idée du contenu du Rapport annuel. Alors commencent les séances d'information. Chaque auteur présente un résumé de son chapitre. Je suis habituellement en mesure de lui répondre à la lumière de mes lectures et des notes d'information. Les séances sur les principales questions.

Ces séances ont changé au fil des ans, depuis que je suis entré en fonction. Les premières années, elles laissaient à désirer. Je ne pouvais savoir quels étaient les points saillants. Il fallait que je les dégage moi-même et que j'établisse mes propres notes. Maintenant, les équipes fournissent les points saillants sur ordonnateur en une page. Cela a manifestement amélioré les séances d'information, qui sont maintenant réellement au point.

Parallèlement, je trouve que la rédaction du Rapport s'est améliorée. Les phrases sont plus courtes et le langage employé plus dynamique. Je m'efforce beaucoup de faire comprendre les points importants et de les présenter comme si je les expliquais à quelqu'un. Je crois que l'une des choses que j'arrive à faire particulièrement bien est de commenter une question assez technique et complexe de sorte qu'un chauffeur de taxi saisisse de quoi je parle.

Opinions : Où se situe la présentation annuelle aux employés dans tout cela?

K. Dye : Grâce à la présentation annuelle aux employés, les questions dont traite le Rapport sont davantage gravées dans ma mémoire. Cela m'est

réaction des médias à la présentation du Rapport comme étant un rituel national, bizarre et risible, qui provoque le scandale dans tout le pays. Pendant quatre à cinq jours, précisait l'article, les chroniqueurs fulminent, les éditorialistes pontifient et les personnalités de la radio et de la télévision tempèrent. Mais une fois passés l'embarras inévitable des fonctionnaires et leurs promesses de mieux faire, les protagonistes de cette tragi-comédie cherchent d'autres cibles. Bref, malgré les vaillants efforts de Ken Dye, on se demande si ce rapport sert vraiment à quelque chose.

Les articles parus par la suite soulignaient l'approbation du projet de

vérification concernant le Sénat, le maintien du refus du gouvernement fédéral de donner accès aux reçus nécessaires à la vérification des frais de déplacement des ministres et la recommandation du vérificateur général au sujet de l'instauration d'une ligne téléphonique spéciale pour signaler les cas de gaspillage ou de fraude au sein de l'administration fédérale.

Peu à peu, toutefois, les journaux ont cessé de faire leur pâture des révélations pour se tourner vers leur auteur.

Divers articles et editoriaux ont qualifié Ken Dye de «serviteur dévoué du peuple» (*Edmonton Sun*, 27 octobre), d'homme intègre et indépendant dont les qualités de chien de garde et la probité rendent la vie impossible aux partisans de Mulroney (*Ottawa Sun*, 29 octobre), et enfin, un coup de cœur de quelques bonnes coupes (*Montreal Gazette*, 26 octobre).

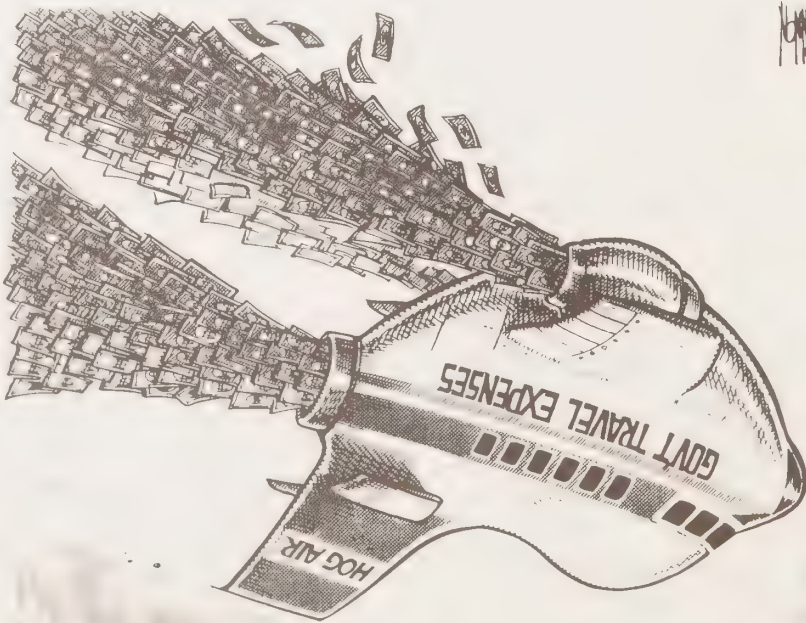
Jim Coyle du *Vancouver Sun* a rajouté à ce portrait de Ken Dye, le

décrivant comme le bull-terrier des compteurs de sous qui, une fois de plus, plantera ses crocs dans les mollets flasques du gouvernement (24 octobre). Coyle défend Ken Dye que l'on a accusé d'avoir outrepassé les limites de son rôle de chien de garde du Parlement. Coyle précise que Ken Dye pratique ce qu'il préche, notamment en éteignant la lumière lorsqu'il quitte son bureau, en utilisant les crayons les moins chers et en voyageant en classe économique.

Ian Austen de l'agence Soultam News a comparé le rôle actuel du vérificateur général à celui de ses prédécesseurs, qui se sont succédé depuis trente ans (*Ottawa Citizen*, 26 octobre). Il a soutenu que même si son pouvoir s'est considérablement accru, il se retrouve toujours dans la même impasse créée par le secret du Cabinet. Austen a illustré l'attitude «fermée» du gouvernement en citant l'honorable juge de la Cour fédérale du Canada, Louis Pratte, qui a dit : «Le rôle du vérificateur général n'est ni de critiquer les lois ni de juger les

décisions.» Toutefois, même si Ken Dye a renoncé au recours aux tribunaux pour avoir gain de cause, il n'a nullement abandonné la partie pour avoir accès à toutes les données sur les frais de déplacement des ministres. Selon Austen, cette demande en soi risque de gêner le gouvernement sur le plan politique, ce qui semble d'ailleurs la seule arme du vérificateur général.

Dans l'ensemble, le vérificateur général et son Rapport annuel ont survécu, cette année encore, la neuvième pour Ken Dye sur les dix qui constituent son mandat, à qui consistent des médias. Les éphémères émises à son endroit par ceux qu'ont touchés les travaux de l'équipe de vérification du vérificateur général, soit «arrogant, avide de publicité, bâtisseur d'empire», sont rejetées par la majorité des représentants des médias, aux yeux de qui le message de Ken Dye triomphe.



Mackinnon, le *Chronicle-Herald* de Halifax.

comptables sont révélateurs, mais que ceux de Ken Dye, dénoncent. Une vague d'inquiétude a brièvement déferlé dans les journaux au sujet de la sécurité dans la fonction publique lorsqu'une étudiante d'Ottawa a trouvé par hasard, la veille de la présentation du Rapport au Parlement, une vidéocassette sur le Rapport annuel oubliée dans un magnétoscope loué. L'étudiante a porté la vidéocassette à la station CJOH-TV dont la décision de ne pas en publier le contenu, mais de s'en prendre à la négligence des employés du gouvernement, a été accueillie avec mépris par le chroniqueur du *Citizen*, Tony Atherton. Il a accusé le chef de CJOH-TV, Max Keeping, d'être «pharisaïque» et d'avoir peur de la controverse.

Le Rapport n'a pas fait couler beaucoup d'encre dans la presse trouvait la même opinion que dans la presse anglophone : Ken Dye et son équipe de vérificateurs ont un rôle ingrat, mais nécessaire, à jouer pour garder le gouvernement dans le droit chemin. Claude Masson du quotidien *La Presse* a dit :

«La présence d'un vérificateur général des finances publiques, tant à Québec qu'à Ottawa, est sûrement agaçante pour quelque gouvernement que ce soit. Mais cette institution demeure capitale dans un pays démocratique où l'utilisation des fonds publics doit être scrutée à la loupe et où la transparence doit être un des principes fondamentaux de l'administration publique.»

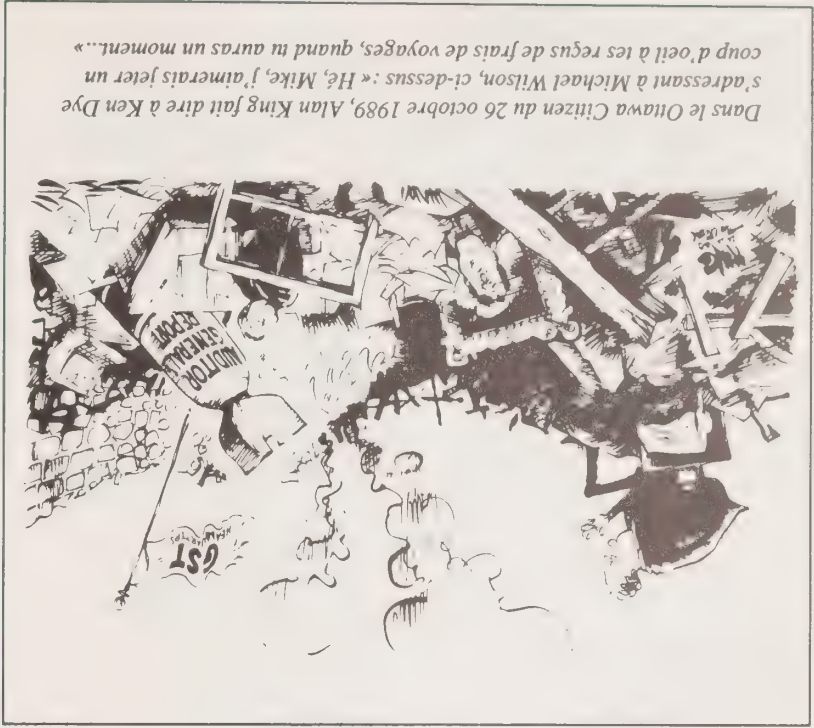
«Une fonction publique de plus petite taille à Ottawa continue de gaspiller des millions», titrait le *Montreal Gazette* du 25 octobre, dans l'un des nombreux articles sur l'évaluation générale du vérificateur général. Selon l'auteur, Ken Dye conclut qu'un leadership plus efficace et plus souple s'impose pour accroître l'efficacité, même si la fonction publique offre un meilleur rapport qualité-coût aux contribuables. Le *Hallifax Daily News* du 28 octobre a décrit la

au rédacteur en chef. Il y rejette toute hypothèse sur la nécessité ou non d'instaurer de nouvelles taxes. Il s'interrogeait plutôt sur la capacité du gouvernement de «relever le défi» posé par la perception de la TPS.

Parmi les principales «histoires à dresser les cheveux» du Rapport soulignées par les médias, citons les millions de dollars gaspillés pour cinq travaux de construction mal planifiés et mal exécutés.

Selon le *Calgary Herald* du 25 octobre, un centre de recherche océanologique à Mont-Joli (Québec), serait «le plus gros cafouillage» et pourrait finir par coûter aux contribuables 77 millions de dollars, montant bien éloigné des 17 millions prévus dans le budget original de 1984 pour ce projet.

Surveiller les coûts cachés et les retards des travaux de construction est l'une des principales fonctions du vérificateur général, et le *Ottawa Sun* du 25 octobre a su avec humour rendre hommage à la renommée que s'est acquise Ken Dye dans ce domaine, en faisant paraître un article dont le titre disait en substance que les chiffres des



De plus, des lacunes au niveau de la perception des impôts par Revenu Canada ont coûté aux contribuables 1,5 milliard de dollars depuis 1985, et les choses ne feront qu'empirer lorsqu'il faudra gérer la TPS à compter de 1991. Selon le *Ottawa Citizen*, l'enquête de Ken Dye a mis au jour l'existence d'une bureaucratie déjà embourbée... dans laquelle 1 500 employés chargés actuellement de la perception de la taxe de vente surmagent avec peine.

Dans le *Financial Post*, des articles portant des titres tels que : «Serrez la ceinture ou haussez les impôts!» «Les lacunes de la perception des taxes créent des doutes sur la TPS», disaient que, selon Ken Dye, il serait plus efficace de faire respecter la loi, d'effectuer des vérifications et de repérer les contrevenants pour mettre fin à l'échappatoire fiscale actuelle que de percevoir une TPS, qui touchera plus d'un million de contribuables et nécessitera 4 000 employés de plus.

Une manchette du *Globe and Mail* annonçant que, aux dires de Ken Dye, les majorations de la taxe fédérale ne sont pas nécessaires, a poussé ce dernier à écrire une lettre

La réaction des médias au Rapport annuel de 1989



La conférence à huis clos avec les journalistes le jour du dépôt.

verra refuser l'accès aux recrus pertinents, Ron Collisier a fait écho à l'inquiétude de Ken Dye en écrivant dans le *Edmonton Sun* du 17 novembre que si nous ne pouvons avoir des renseignements concernant un domaine d'importance mineure tel que les comptes de frais des ministres, il y a de quoi se demander ce qui se passe au niveau des décisions importantes et ce que nous savons au juste sur l'usage que l'on fait de nos fonds.

La controverse créée par ce sujet a donné au Parti libéral l'occasion de déclencher un tir d'artillerie contre les conservateurs au cours d'une mémorable escarmouche qui a brièvement agité les services de presse. Le principal reproche portait sur la modification récente et inexplicable apportée aux lignes directrices du Conseil du Trésor qui a fait disparaitre comme par magie une règle où il est conseillé aux ministres de présenter les recrus de leurs frais de voyages au vérificateur général. Ces lignes directrices stipulaient que les ministres devaient conserver leurs recrus au cas où il y aurait vérification.

Le 24 octobre 1989, le Rapport annuel du vérificateur général du Canada était présenté à la Chambre des communes. Vivement attendu par les journalistes et les députés, la sortie de ce document suscite toujours dans la presse maints commentaires, tant élogieux que critiques. Dans cet article, Hladini Wilson, collaboratrice à la revue *Opinions*, analyse l'accueil que les médias ont réservé au Rapport annuel.

Les frais de déplacement des ministres ont figuré en tête, l'emportant avec une belle avance sur les autres titres concurrents, dans la course au trophée de la manchette médiatique de l'année, lorsque le vérificateur général Kenneth Dye a présenté le Rapport annuel de 1989 au Parlement en octobre dernier.

bénéfique pour les intéressés et, d'autre part, le besoin d'accroître l'efficacité en rationalisant les réseaux de télécommunications et les systèmes informatiques du gouvernement.

Parmi les autres sujets du Rapport annuel qui ont retenu l'attention des médias, citons le détournement des contributions octroyées par l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), le déficit invisible créé par les prêts à des pays étrangers, l'abus généralisé de l'assurance-chômage, le besoin de promouvoir les primes d'encouragement et le manque d'uniformité de l'aide consulaire aux Canadiens à l'étranger, exemplifiée par un article paru le 25 octobre dans le quotidien *Ottawa Sun* qui relate le cas d'une fillette dont il avait fallu amputer le pied, car l'ambassade concernée avait refusé son aide en vue d'un rapatriement.

Parmi les autres questions qui ont réussi à faire la une, on peut citer les nombreux retards des travaux de construction, le manque de préparation pour faire face aux situations d'urgence, la fuite heureusement ratée dont le Rapport a failli faire l'objet et la gestion des Parcs nationaux avec un budget sérieusement comprimé.

Les premiers articles des médias ont mentionné, d'une part, la question du Régime d'assistance publique en cherchant à savoir s'il était vraiment



Robert de Corret, président du Conseil du Trésor (centre), discute des questions soulevées dans le Rapport avec Ken Dye ainsi qu'avec Brian Tyler, vérificateur général de la Nouvelle-Zélande (à droite).

visent à aider les députés, qui sont fort occupés, à saisir rapidement les questions importantes exposées dans le Rapport.

La formule a été modifiée d'année en année et, en 1989, le BVG a cessé de préparer des vidéos portant sur des chapitres en particulier. Nous avons préféré montrer un vidéo

Les audiences sur le Rapport se poursuivent jusqu'à l'été suivant et, éventuellement, au cours de l'automne, jusqu'au dépôt du prochain Rapport annuel.

concentre entièrement sur le chapitre 1, intitulé *Questions d'une importance et d'un intérêt particuliers*. Le vidéo dure environ 16 minutes, tandis que les anciennes productions duraient entre 8 et 10 minutes. La nouvelle formule a permis d'exposer les principales questions traitées dans le Rapport du point de vue du vérificateur général, contrairement aux autres vidéos qui portaient sur un chapitre ou une question en particulier. Nous avons pensé que les députés pourraient être disposés à consacrer un peu plus de

temps au visionnement du vidéo pour avoir un plus large aperçu des questions les plus importantes.

À l'instar des années précédentes, le vidéo sur le chapitre 1 a été projeté continuellement sur le réseau de télévision du Parlement (OASIS) pendant la semaine du dépôt du Rapport. Pour le visionner, les députés et leur personnel n'ont désormais qu'à en faire la demande. L'accueil réservé au vidéo sera surveillé de près par le Bureau qui souhaite trouver la meilleure façon de répondre aux besoins des députés en utilisant ce médium moderne.

Version électronique du Rapport

Le Rapport de 1989 est également mis à la disposition des députés sur disquettes 3 1/2 et 5 1/4, accompagnées d'un puissant programme de recherche documentaire. Les disquettes peuvent être lues sur ordinateur IBM comme les PC, XT, AT et PS/2 et tout autre ordinateur compatible. La version électronique du Rapport permet aux députés de fouiller rapidement tout le Rapport du vérificateur général pour déterminer si le vérificateur a fait des commentaires sur un sujet, un emplacement, un programme du gouvernement ou une question et, le cas échéant, à quel endroit dans le texte.

Après le dépôt

La version électronique du Rapport peut être installée très rapidement sur l'ordinateur du bureau d'un député (nous nous ferons un plaisir de vous aider). Le logiciel est très simple et ne nécessite que quelques minutes d'apprentissage pour une personne habituée un peu au maniement d'un ordinateur.

Peu de temps après le dépôt du Rapport, le CCP a commencé à tenir ses audiences publiques sur les questions retenues. Au cours des quelques premières semaines, le Comité a tenu des audiences sur le chapitre 6, *Refus d'accès à l'information nécessaire pour la vérification des frais de déplacement des ministres*, et une note de vérification concernant la non-suppression d'une échappatoire que présente la Loi sur la taxe d'accise et dont le coût est évalué à quelque 350 millions de dollars par année. Outre les audiences publiques sur les chapitres du Rapport de 1989, le Comité a poursuivi son travail sur des questions déjà à l'étude, dont l'organisation et les activités du BVG.

Le dépôt du Rapport annuel du vérificateur général est un événement important dans le calendrier annuel du Bureau. Le Rapport décrit aux Canadiens le travail effectué par le Bureau au cours de l'année écoulée et, simultanément, établit le cadre de bon nombre des activités du CCP pour l'année à venir.

Pour l'actuel Comité des comptes publics, qui a été nommé en avril dernier, il s'agissait du premier dépôt du Rapport annuel du vérificateur général. L'accueil qu'il lui a réservé et la façon dont il a établi les priorités pour les audiences portent à croire que l'année à venir sera fort active pour le Comité et le Bureau.

de députés, représentant un large éventail d'intérêts et de questions, ont pu assister à l'aperçu. Il en a résulté un débat très poussé sur le Rapport. Manifestement, la période de questions qui a suivi ce jour-là en a été plus animée.

Une période de questions animée

Ces dernières années, nous nous étions habitués à ce qu'il n'y ait qu'une ou deux questions sur le Rapport, souvent posées par le président du Comité des comptes publics, au cours de la période de questions le jour du dépôt du Rapport. Cette année, le Rapport a dominé la période de questions, au

Le Rapport décrit aux Canadiens le travail effectué par le Bureau au cours de l'année écoulée . . .

cours de laquelle quelque 14 questions ont été posées sur un large éventail de sujets.

Les questions les plus fréquemment posées ont été le refus de l'accès à l'information au sujet des déplacements des ministres (chapitre 27), la protection civile (chapitre 6), et le transport des marchandises dangereuses (chapitre 22). Il se pourrait fort bien que les premières audiences du CCP traduisent l'intérêt manifesté pour ces questions. Au moment de la rédaction du présent article, le CCP était déjà plongé dans le chapitre 6, qui porte sur le Refus d'accès à l'information nécessaire pour la vérification des frais de déplacement des ministres.

Présentation vidéo

Depuis quelques années, le Bureau produit, à titre de projet pilote, des vidéos sur des tranches choisies du Rapport annuel. Ces présentations

des questions prioritaires à aborder au cours des premières audiences. En réponse à cette requête, le

vérificateur général transmet depuis lors une lettre au Comité où il émet des suggestions. Le but de cette lettre est d'aider le Comité à sélectionner parmi le large éventail de questions importantes exposées dans le Rapport annuel celles qui, pour des raisons telles que l'urgence des correctifs à apporter, l'importance

que le Comité choisisse quelques-unes ou plusieurs des questions suggérées par le vérificateur général. En 1989, environ deux fois plus de députés et d'employés que l'an passé ont assisté à l'aperçu préliminaire. Cette hausse est fort probablement due, du moins en partie, au fait que l'aperçu préliminaire a été tenu dans l'Edifice du Centre, donc plus près de la Chambre que ces dernières années, où il avait lieu dans l'Edifice de l'Ouest.

Contrairement aux années passées, le CCP a tenu sa séance d'information à huis clos avec le vérificateur général au début de l'aperçu préliminaire des députés plutôt qu'à la fin. Ainsi, un plus grand nombre

tout aspect du document. Les députés ont alors eu le temps d'examiner les questions soulevées, d'étudier le Rapport et connaissent la réaction des médias et du public canadien. Les questions sont alors beaucoup plus précises et poussées. Au cours de cette assemblée, le Comité étudie aussi les questions prioritaires suggérées par le vérificateur général, qu'il pourrait aborder à ses premières audiences. Après cette assemblée, le Comité commence à organiser les audiences en fonction de ses priorités et de ses intérêts, les audiences sur le Rapport se poursuivent jusqu'à l'être suivant et, éventuellement, au cours de l'automne, jusqu'au dépôt du prochain Rapport annuel.

Le Rapport de 1989

Bien qu'il soit aussi volumineux que le Rapport de 1988, le Rapport de 1989 livre un plus grand nombre de messages, d'ailleurs plus variés. Il compte 28 chapitres contre 21 en 1988 -- 17 notes de vérification, contre 12 en 1988. On s'attend à ce que le Rapport constitue tout un défi pour les parlementaires en général, et en particulier, qui doit trier et sélectionner les questions d'importance exigeant un examen plus poussé. Il y a plusieurs années, le Comité des comptes publics a demandé au vérificateur général de lui indiquer

Des membres du CCP feuilletent la brochure des points saillants lors de la conférence à huis clos avec le vérificateur général.



Le dépôt du Rapport de 1989

par Mark Hill, directeur principal de la Liaison avec le Parlement

Le 24 octobre 1989, on a présenté à la Chambre des communes le Rapport annuel du vérificateur général pour l'exercice clos le 31 mars 1989. Dans cet article, le directeur principal de la Liaison avec le Parlement, Mark Hill, examine certains aspects qui entourent le dépôt du Rapport annuel du vérificateur général de 1989.

Processus

Le dépôt est le processus par lequel le Rapport du vérificateur général est officiellement présenté à la Chambre des communes; de fait, le Rapport est déposé sur la table de la Chambre. Une fois déposé, le Rapport, qui était confidentiel et faisait l'objet de mesures strictes de sécurité, devient un document public.

Aux termes de la Loi sur le vérificateur général, c'est au président de la Chambre qu'il incombe de déposer le Rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes. Reflétant l'indépendance du vérificateur général, cette pratique contraste avec le dépôt des documents des ministères et des autres organismes, qui est effectué par le ministre responsable, habituellement à un moment fixé dans l'Ordre quotidien des travaux de la Chambre pour le dépôt des documents. On dépose aussi bon nombre de ces documents en les remettant tout simplement au greffier de la Chambre des communes un jour où la Chambre siège.

Ces dernières années, le président de la Chambre a déposé le Rapport du vérificateur général à 14 h, juste avant les déclarations de députés et la période de questions. Cette heure a été choisie car elle permet aux députés de prendre connaissance du

Rapport à un moment approprié en l'absence de la Chambre.

Pour le Bureau du vérificateur général (BVG), le jour du dépôt suppose beaucoup plus que le simple dépôt d'un document sur la table de la Chambre. Quelques-unes des équipes de vérification ont été regroupées pour la production du Rapport. Elles ont consacré des centaines d'heures à la préparation de la documentation et des notes d'information pour le vérificateur

général, aidées par le personnel de soutien du BVG. Le vérificateur général consacre personnellement nombre d'heures aux séances d'information de chaque équipe de vérification et à l'examen du Rapport dont il est responsable.

Le jour du dépôt commence à 9 h par une séance à huis clos pour les membres intéressés des médias. Cette séance est habituellement très courue. Plus de 100 représentants des médias y assistent, acceptant de ne pas quitter la pièce où a lieu la présentation pendant toute sa durée et de ne pas divulguer le contenu du

Rapport annuel avant que celui-ci ne soit déposé en Chambre à 14 h.

À 10 h, les députés intéressés sont invités à assister à un «aperçu préliminaire» du Rapport dont l'hôte officiel est le président du Comité permanent des comptes publics la Chambre. Simultanément, et dans la même pièce, le Comité des comptes publics se réunit, en privé, avec le vérificateur général et est saisi officiellement du contenu du Rapport. Contrairement aux

Ken Dye (au centre) échange des remarques avec Len Hopkins, président du CCP (à gauche), ainsi qu'avec Brian Tyler, vérificateur général de la Nouvelle-Zélande (à droite), le jour du dépôt du Rapport annuel.



membres des médias, les députés peuvent quitter la salle en tout temps; cependant, ils s'engagent à ne pas divulguer le contenu du Rapport avant qu'il ne soit déposé à 14 h. Après le dépôt du Rapport, le vérificateur général rencontre les médias à l'Edifice national de la Presse pour répondre aux questions -- il n'assiste pas à la séance à huis clos des médias tenue le matin du dépôt.

Environ deux jours plus tard, le Comité des comptes publics tient une première assemblée publique sur le Rapport au cours de laquelle le vérificateur général est interrogé sur



Le mot de Ken Dye

Le numéro d'Opinions que voici porte sur le Rapport annuel du vérificateur général. Vous y trouverez donc un article sur les réactions des médias vis-à-vis le Rapport.

On me demande souvent si -- une fois passés le tumulte et les manchettes qu'il suscite chaque année -- le Rapport a une incidence réelle à long terme.

La réponse est oui, assurément, mais souvent en sourdine. Un exemple récent illustre bien cette incidence. Dans les derniers rapports, nos vérifications ont fait ressortir la nécessité d'une réforme en profondeur de la fonction publique du Canada. En 1983, nous avons publié les résultats de notre étude sur les entraves à une gestion productive dans la fonction publique. En 1987, nous avons mis l'accent sur les problèmes inhérents à la catégorie de la gestion. Notre Rapport de 1989 contenait un suivi approfondi de cette vérification et présentait les conclusions de notre examen du Régime des primes d'encouragement.

Dans le chapitre 1 de nos rapports annuels, où j'expose les principales constatations de nos vérifications et de nos études, j'ai plusieurs fois mentionné la nécessité de changements de grande envergure pour que la fonction publique du Canada demeure l'une des meilleures au monde. En 1988, j'avais déclaré, en parlant de l'étude sur les organisations performantes, qu'une fonction publique caractérisée par un plus grand esprit


d'entreprise serait à l'avantage du Canada.

En guise de conclusion du chapitre 1 de mon Rapport de cette année, je résumais mes préoccupations sous la rubrique : « Les gens : la ressource la plus importante de toutes » en citant les défis internes et externes qui se posent à la fonction publique, en réitérant la nécessité d'une réforme et en notant que les gouvernements n'avaient fait qu'effleurer les problèmes et qu'il fallait de nouvelles dispositions législatives.

Le 12 décembre 1989, le premier ministre Brian Mulroney a annoncé le lancement d'un vaste projet de renouvellement de la fonction publique baptisé *Fonction publique 2000*. Le premier ministre a d'ailleurs mentionné « que le vérificateur général, dans son dernier rapport, avait souligné le besoin de changement dans la fonction publique »; il a également fait ressortir clairement les besoins particuliers de la fonction publique que nous avons constatés dans nos études et nos vérifications, à savoir qu'il « importait plus que jamais de simplifier son administration, d'accroître son efficacité et d'y permettre une plus grande délégation des pouvoirs et responsabilités ».

Certes, les rapports du BVG ne sont que l'un des facteurs qui ont donné lieu à ce projet, mais ils ont eu sans l'ombre d'un doute une incidence très importante.

Par ailleurs, le rôle du Bureau a une autre dimension. Quand nous


Kenneth M. Dye, F.C.A.

publions notre rapport, les médias s'intéressent surtout aux soi-disant histoires d'horreur que nos vérifications ont révélées. Cependant, j'aime croire que mon Bureau joue un rôle beaucoup plus essentiel en contribuant de façon novatrice à rendre la bureaucratie la plus efficace possible. Et c'est ce qui compte le plus pour les contribuables canadiens.

Les rapports du BVG et l'initiative *Fonction publique 2000* marquent tous deux un jalon dans cette voie.



Table des matières

1	Le mot de Ken Dye
2	Le dépôt du Rapport de 1989 Mark Hill, directeur principal de la Liaison avec le Parlement, décrit l'activité intense qui règne à la Chambre des communes le jour du dépôt du Rapport annuel.
5	La réaction des médias au Rapport annuel de 1989 Hladini Wilson, collaboratrice à la revue <i>Opinions</i> , relève les questions soulevées dans le Rapport annuel de 1989 qui ont retenu l'attention de la presse.
8	Entrevue avec le vérificateur général Ken Dye décrit le long et patient travail de coulisse grâce auquel il acquiert une connaissance exhaustive des questions abordées dans tous les chapitres du Rapport.
10	Renforcer les liens de responsabilité Dans cet article publié d'abord dans le <i>Camagazine</i> , Henry McCandless, directeur principal des Méthodes professionnelles, analyse de quelle façon les vérificateurs peuvent renforcer la responsabilité des gestionnaires vis-à-vis les instances dont ils relèvent.
15	Le Symposium international sur la vérification dans le domaine de la défense David Rattray, vérificateur général adjoint, et Tom Hopwood, directeur principal, décrivent une rencontre internationale où s'étaient réunis des délégués d'institutions supérieures de contrôle des finances publiques pour discuter de problèmes communs.
17	Nomination de cadres supérieurs <i>Opinions</i> présente trois vérificateurs généraux adjoints récemment nommés: Mike McLaughlin Bonnie Miller Shahid Minto
17	
18	
19	

Couverture

Le vérificateur général a déposé son Rapport de 1989 à la
Chambre des communes le 24 octobre dernier. La photo prise par
John Major est une courtoisie du Ottawa Citizen.

Opinions

Directeur principal John Zegers
Rédactrice en chef Ann Wesch
Rédactrice adjointe Christine La Salle
Collaboration Hladini Wilson
Photographes Desmond Kimminit Ann Wesch
Conseillers à la rédaction Roxanne Bertrand Desmond Kimminit Maurice Laplante Suzanne Moorhead Pierre Roure Marion Smith
Éditique et arts graphiques Debbie Meagher Christina Daly
Adjointe à la production Lynda Sayer
Traduction Lise Clermont Marie-Thérèse Cosmato Louise Gagnon Jacques Roussseau
Imprimeur M.O.M. Printing
<i>Opinions</i> est publié tous les trois mois par la Direction des rapports et des communications. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste de distribution à :
<i>Opinions</i> , arrêt 11-13 Bureau du vérificateur général du Canada 240, rue Sparks, tour ouest Ottawa (Ontario) K1A 0G6
ISSN 0822-1014 Vol. 8, No 1

Options

Bureau du vérificateur général du Canada



Hiver 1990

CA1
AG
-063

Opinions

Office of the Auditor General of Canada



Spring 1990

Opinions

Principal
John Zegers

Editor
Hladini Wilson

Associate Editor
Christine La Salle

Desktop Publishing & Graphics
Christina Daly
Anne King
Debbie Meagher

Production Assistant
Lynda Sayer

Translators
Lise Clermont
Marie-Thérèse Cosmato
Louiselle Gagnon
Robert Maheux
Jacques Rousseau

Editorial Advisors
Roxanne Bertrand
Michael McLaughlin
Maurice Laplante
Suzanne Moorhead
Pierre Roure

Printer
M.O.M. Printing

Opinions is published every three months by the Reports and Communications Group. Please address all correspondence and changes of mailing labels to:

Opinions, Stop 11-13
Office of the Auditor
General of Canada
240 Sparks Street,
West Tower
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol.8 No.2

Contents

From the Corner Office	1
Estimates Committees: A Different Perspective on the Auditor General's Annual Report	2
Mark Hill looks at the new relationship between the Auditor General and Estimates committees.	
International Workshop on Well-Performing Organizations	5
Otto Brodtrick introduces the international auditing and public administration communities to positive approaches for productive management.	
Opening Doors to the Future: The 1989 Managers and Directors Conference	9
Neil Maxwell, Tom Beaver, and Michel Garneau present the comments of six expert panelists who trace present trends and future possibilities of VFM and attest auditing.	
Fellowship Feedback	14
Ten years from the inception of the OAG-CCAF Fellowship Program, Opinions wrote to former Fellows around the world to find out how their stints at the Office have affected their auditing careers.	
Auditing Privatization: Process, Not Policy	18
Excerpts from a speech given last year by Auditor General Ken Dye at the National Accountants in Government Convention in Melbourne, Australia.	
Executive Promotions	20
This year nine Directors were promoted to Principal positions and four Principals to PX-2 levels. Opinions presents a brief biography of each.	

Cover

Canada's Parliament Buildings are the hub of federal bureaucratic activity.



From the Corner Office

The average Canadian's perception of how Parliament works probably comes largely from television. However, that perception may be unfair to Members of Parliament. Question Period and the clips shown on news programs tend to over-emphasize the acrimonious and partisan aspects of the House of Commons, while at other times, MPs seem to be speaking in an almost empty chamber.

But all this misses the very important role of standing committees of the Commons and the Senate in giving detailed consideration to proposed legislation and reports to Parliament. Through the 1980s the committee structure of Parliament was significantly strengthened. MPs in committee perform an essential function on behalf of all Canadians.

The Public Accounts Committee is the one that examines the Auditor General's reports to the House. This relationship between my Office and the parliamentary committee responsible for the oversight of Canada's finances is natural, and -- ever since Confederation -- has proved productive and valuable.

However, in recent years, the scope of my Office's audits has broadened far beyond financial issues. We issue detailed reports on the management systems in departments and on the programs those departments deliver.

Other Parliamentary standing committees scrutinize the affairs of those departments. They are finding the relevant chapters in the annual report of the Auditor General very helpful in that process of examination. Increasingly, these other committees are inviting myself -- and my Office's auditors -- to be witnesses at their hearings.

Already this year I have appeared before the following committees: Finance; Agriculture; Privileges and Elections; Labour; Employment and Immigration; and two sub-committees -- Fisheries and International Debt -- as well as the Senate Committee on National Finance. In each case these appearances have been in conjunction with my ongoing relationship with the Public Accounts Committee, which has been most encouraging of this new initiative.



For myself, I am most pleased that our reports are receiving this increased exposure and examination. Our work is done on behalf of all taxpayers. The fact that more and more Members of Parliament -- who represent all Canadians -- are looking closely at our reports is a positive and encouraging new development.

Kenneth M. Dye, F.C.A.

Estimates Committees

A Different Perspective on the Auditor General's Annual Report

by Mark Hill, Parliamentary Liaison Principal

In this article, Mark Hill discusses the significance of the Auditor General's growing involvement with Estimates committees.

This past February, the Standing Committee on Finance opened the door to the OAG for an entirely new line of service to Parliament. The Committee invited the Auditor General to discuss the findings in his 1989 report as they related to the Committee's consideration of the 1990-91 Estimates for the Departments of Finance and National Revenue. Shortly after the Finance Committee invitation, three other standing committees of the House issued similar requests for the Auditor General to appear. This article presents the author's views of what these committee requests mean for the Office and how they fit in with the Auditor General's longstanding relationship with the Standing Committee on Public Accounts.

"The major factor of importance is the opportunity for increased Parliamentary coverage of the Auditor General's annual report."

Throughout the article the term "Estimates committee" refers to standing committees of the House and their related activities in reviewing the annual

spending Estimates of the government for the coming fiscal year. In fact, these committees have powers and discretion extending well beyond reviewing fiscal matters.

The Auditor General has not asked to appear before these Estimates committees. For several years, just after the tabling of his annual report in the House of Commons, the Auditor General has forwarded copies of the relevant sections of his report to the responsible standing committees for their information. While there have been mild expressions of interest in calling the Auditor General to explain his work, this is the first year that committees have actually taken the step of inviting the Auditor General to assist in their review of the Estimates.

Perhaps the major factor of importance to the Office is the opportunity for increased Parliamentary coverage of the Auditor General's annual report. A second and less obvious factor of considerable import is the impetus for change created by departments' having to account to a Parliamentary committee for what they have done (or not done) in response to the Auditor General's report observations. These two factors alone would seem to more than outweigh the cost and effort required for the

Office to prepare for and attend these committee meetings.

In recent years each annual report has contained upwards of fifty separate elements, any one of which could be the basis for a committee hearing.

A report element is considered to be a chapter, audit note, special audit report, or follow-up report. The Standing Committee on Public Accounts (PAC) has been hard-pressed to cover more than 15 to 20 of these elements in the period from the tabling of one annual report to the tabling of the next. Recently, the PAC has indicated some interest in dealing with matters other than those dealt with in the most recent Auditor General's report. Its hearings on recording and reporting the deficit and on the management of grants programs are examples. In a broad sense, coverage provided by committees other than the PAC can be viewed as complementary to rather than conflicting with the Committee's efforts. The bottom line of this increase in Parliamentary interest is greater return for the taxpayer dollar invested in the Auditor General's report.

The second significant factor, while considerably more subtle, relates to the oft-quoted adage "What gets inspected gets respected." While applicable to many facets of business life, it

seems to be a major factor in the search for response to auditors' findings.

Departments have come to know that the PAC is busy and has difficulty in covering anything but the most important report elements in a given year. More Parliamentary coverage of the Auditor General's report means a greater possibility of a department having to account to Parliament for dealing with the Auditor General's observations in a meaningful way.

Under the rules of the House of Commons, each annual report of the Auditor General is automatically and permanently referred to the Standing Committee on Public Accounts. This creates a special relationship between the Auditor General and the PAC such that the PAC has first claim among Commons committees to the annual report as a subject for examination and first priority on the time of the Auditor General for committee hearings. In essence, this is the front line of a professional auditor-client relationship.

The Auditor General and the PAC have a well-established understanding that invitations from other committees are accepted only if they do not conflict with the priorities and plans of the PAC. The PAC chairman is advised in writing of the acceptance of each invitation and, so far, problems have not arisen. The focus of the PAC is on the resolution of specific problems identified by the Auditor General, while Estimates committees are concerned with the future spending plans of the

organizations assigned to them in relation to the problems identified through audit. Because these perspectives are significantly different, as are the powers of the PAC and Estimates committees to deal with issues before them, the chances of outright duplication of effort are slight.

The Standing Committee on Public Accounts has a long tradition of taking a non-partisan approach to its business. Its chairman is one of only two committee chairs filled from the ranks of the official opposition party. It usually invites deputy ministers to testify, rather than ministers, in order to minimize the political content of its hearings. Its reports tend to reflect and build on the essentially administrative orientation of the findings contained in the Auditor General's report.

Other standing committees of the House tend to be more involved in substantive issues of government policy. The need for a particular policy and its effectiveness are often the meat of these

other committees' deliberations. For the Office, the risk of becoming embroiled in partisan debate is ever-present.

"Both the objectives and the outputs of Public Accounts Committee meetings differ markedly from those of Estimates committees."

As well, both the objectives and the outputs of PAC meetings differ markedly from those of an Estimates committee. The PAC focusses on matters of significance raised in the Auditor General's report and seeks assurance that appropriate action has been or will be taken to resolve the problem. Where no such assurance exists, the Committee will usually table a report in the House with recommendations to the department, to a central agency, or to government for resolving the issue. In such a report the PAC can request a response to its recommendations within a specific timeframe and, on occasion, require the Auditor General to assess that response.



In an Estimates hearing, the committee is basically asking the department, and often the minister, to justify the funding it has requested for the coming fiscal year. Where the committee is not satisfied that the proposed spending is justified, it can recommend to the House that the Estimates be reduced or eliminated, although in practice such recommendations are rare.

"Government's accountability to Parliament is reinforced through increased Parliamentary attention to the Auditor General's work."

For both types of hearing, the objectives of the Auditor General are the same: to explain and elaborate as necessary on the matters set out in his report to the House. The Auditor General is not prepared to comment on the spending plans of a department as set out in its Estimates for the coming year. Nor is he prepared to comment on the unaudited claims of progress in responding to recommendations by a department after his report is published. It is entirely up to the committee studying the Estimates to draw connections between the past audit findings of the Auditor General and the future spending plans of the department. A recent hearing before the Labour, Employment and Immigration Committee on the 1990-91 Estimates of Canada Employment and Immigration Commission (CEIC) illustrates the point.

In his opening statement to the Committee, the Auditor

General noted that CEIC could achieve potential savings in excess of \$1 million per week in unemployment insurance payments if co-ordination between insurance services and employment services were improved. One would expect the Committee to ask the department what steps it had taken to realize these potential savings and whether any related savings had been reflected in the Estimates under review. However, at the time of writing this article, the Committee had not met with CEIC to discuss their views on the Auditor General's findings.

Opening statements before other committees have emphasized the more significant matters relating to improvements needed in efficiency, economy, and measures of effectiveness. The statement to the Standing Committee on Privileges and Elections noted room for improvements in financial and management controls, contracting procedures, and warehouse security. For the Standing Committee on Finance, the Auditor General noted that the level and scope of enforcement activity by the Excise Branch of Customs and Excise had been decreasing over time and that information on performance and compliance had not been adequate.

Subsequent to the Auditor General's appearance before the Privileges and Elections Committee, Canada's new Chief Electoral Officer went to some length to outline, in response to Committee questioning, the steps he

was taking to deal with the Auditor General's comments on Elections Canada. This was indeed positive feedback, indicating that both the Committee and the agency head had been listening to the matters of significance raised by the Auditor General.

OAG experience with Estimates committees to date has been short -- only three months -- and limited to five committees. But even this limited experience has been positive.

The practice of confining testimony to the matters set out in his annual report has not proved to be a hindrance in the Auditor General's testimony before Estimates committees. All committees involved to date have generally steered clear of partisan issues in the course of the Auditor General's appearances.

The coverage of the Auditor General's 1989 report has been considerably expanded beyond what might have been expected if hearing requests had come only from the PAC. Members of the Estimates committees involved have informally confirmed that the experience has been worthwhile. Senior representatives from at least one of the audited organizations have stated an intent to act on the Auditor General's findings.

Overall, it seems that Government's accountability to Parliament has been reinforced through increased Parliamentary attention to the Auditor General's work.

International Workshop on Well-performing Organizations

by Otto Brodtrick
Principal

Last October the Office of the Auditor General and the German Research Institute for Public Administration jointly organized an international workshop on well-performing organizations. In this article, Otto Brodtrick describes the highlights of the workshop.

Soon after publication of the 1988 annual report, there was widespread demand for details relating to the chapter on Attributes of Well-Performing Organizations. Organizers of the January 1989 government-sponsored APEX (Association of Professional Executives of the Public Service of Canada) Conference inserted 500 copies of the study report in their conference kit. A number of departments requested several hundred copies each to encourage their people to think about ways to improve organizational performance. By the end of 1989, about 10,000 copies had been sold.

Internationally, too, interest was high. The Paris-based *Fondation du Futur* asked me to speak about the study and its results in the French National Assembly. The London-based *Public Finance Foundation* invited me to discuss our findings at their Annual Conference



Otto Brodtrick (left) with Professor Helmut Klages of Germany.

in Oxford. I also presented them in Budapest at the Round Table Conference of the International Institute of Administrative Sciences. Denmark and Austria showed strong interest. The Organization for Economic Development and Co-operation (O.E.C.D.) requested details about the study. And the President of the German Research Institute for Public Administration visited us to learn how the study was done and what effects it had generated in government departments.

In February 1989, a dozen senior officials of the Swedish Government visited us to find out about the study. They also consulted participating organizations to determine the impact of the project on them.

By May 1989, worldwide interest suggested an international conference. We pursued the idea, and by mid-summer we had reached agreement with Professor Helmut Klages, President of the Post Graduate School of Administrative Sciences in Speyer, Germany, to jointly sponsor a two-day International Workshop on Well-Performing Organizations in Speyer at the end of October 1989.

The purpose of the workshop was to discuss the feasibility of a co-ordinated European approach to replicate our study in the public services of several countries. The aim of such replication would be two-fold. Firstly, to determine whether the attributes that we discovered and documented in Canada

would be similar to those in other countries. Secondly, and perhaps more importantly, to ascertain whether it would be possible to generate in other countries the kind of enthusiasm that we had seen among public servants in Canada.

When the workshop opened on 26 October, 10 countries were represented: France, Great Britain, Sweden, Germany, Denmark, Spain, USA, Ireland, Austria, and, of course, Canada. Participants were from national audit offices, ministries of finance and administration, government research institutions, departments of management and personnel, universities, and privy council offices. One attendant was from a large public library in Germany. Levels ranged from deputy minister to director general.

a taste of the operations of some of the participating organizations and provoked a particularly lively exchange during the subsequent discussion period. Participants remarked that the vivid images provided insights far beyond what was possible in a written report.

There was considerable discussion about the selection criteria we used for our study. How did we decide on the participating organizations? I explained that we had considered several designs and had settled on making our selection via a peer consensus of knowledgeable senior members of the Public Service of Canada.

And why had we not contrasted organizations that were performing well with others that were

things that do not work, rather than on things that do work. This would have been the case particularly because audit offices traditionally issue reports in which readers look for evidence of weaknesses and inadequacies.

Considerable discussion centred on an apparent paradox. On the one hand, our findings might be called trivial; they do not represent any radical new insights. The importance of people, the need for good leadership, and the significance of client orientation are all things that have been advocated in textbooks and management schools for many years. On the other hand, the study generated remarkable consensus and enthusiasm, both in Canada and internationally.

In fact, most of the interest in the study was generated because it focusses on positive practices leading to high performance.

Traditionally, in management literature and in schools of management, the emphasis is on critical evaluation, on analysis of weaknesses, on consequences of inadequacies, and on lack of control. Yet, what can we learn from things that do not work? We can learn only what not to do. In contrast, our study documents common attributes of good performance, and it illustrates these by case descriptions that detail what actually happens in organizations and how performance is achieved. This enables readers to quickly identify with our study and its findings. And this feeling typically leads to the conviction that "We can do this, too!"

The workshop discussed the similarity between the findings of our study and



Facing camera, Jesus Ruiz Huerta and Juan Manuel Vera of Spain; in foreground, Dr. Charlotta Pawlowsky-Flodell and Jens-Hermann Treuner of Germany.

The working sessions began with a presentation of the Canadian study, its background and findings. A videotape of the study gave

performing poorly? The study team felt that, had we chosen that design, most attention at the end would have been focussed on

those of Tom Peters in his books *In Search of Excellence* and *Thriving on Chaos*. Peters' study was done in the private sector of the United States. Our study was done in the public sector of Canada. Yet our findings are markedly similar. This is significant particularly because schools of management and of public administration are for the most part teaching that management in public organizations is fundamentally different from management in private sector organizations.

At senior levels of the two sectors, where management deals with strategy and policy, differences are obvious. In the private sector, strategy is based on the need to survive and to make a profit in the face of strong competition. In the public sector, the aim of strategy is to make a better society and country, to ensure that government services are delivered not only to some, but to all eligible people. A private sector corporation having a market share of, say, 70 percent is considered to be very successful. In the public sector, a government department that serves only 70 percent of its clients would be considered a dismal failure.

However, if we look at organizations at the level of operations, of employees who actually make products and deliver services, we find that management has to concentrate on the co-ordination and motivation of people. It has to focus on team goals, team operation, and team performance. At that level, managers deal with people. And people have similar feelings whether they are in the

public or the private sector. They have fears, aspirations, and hopes. Sometimes they are enthusiastic, sometimes discouraged, and sometimes indifferent. It should not be surprising, therefore, that the two studies yield similar results for both sectors.

Another question that arose during the workshop was why and how replication studies might be done in other countries. One reason would be to see if the same findings occur. Another would be to see if the same kind of enthusiasm could be generated. A third reason would be to learn more about the "soft" elements of management, elements that are difficult to measure and represent in numbers. Still another reason would be to develop better methodology for reviewing and assessing organizations. With respect to "how," could replication studies be designed less for research purposes and more for precipitating movement in the direction of better organizational performance and greater employee satisfaction? Could such



John Purcell of Ireland (left) and Peder Tornwall, Sweden



Lieselotte Richter of Austria (left) and Tim Fry, Great Britain.

studies be used to point out even to elected public servants that there may be greater benefits in focussing on high performance than on weak performance?

The discussions led to a virtual consensus that the main aim of replication studies would be to generate enthusiasm for high performance. The replication studies would be seen as a form of "action research" whose aim is partly to gain new insights, but whose other important purpose is to encourage organizations to make positive changes even while research activities are still going on.

In summary, the aim of replication studies would be more to help improve government operations than to generate new knowledge about management. A large part of this effort would be to try to create new attitudes in people, rather than to create new controls. The thrust would be toward having fewer rules and more trust in people. Rules should be in the form of general guidelines and should be complemented by

the motivation, competence, and values of those who implement them.

By the end of the two-day workshop, Denmark, Germany, and Sweden had decided to go ahead with replication studies in their own public service. The German replication study has already been started by the Research Institute for Public Administration, which was co-host of this workshop.

The Swedish study intends to use the same action research approach we used in Canada, its main aim not being to increase knowledge, but to intervene in order to achieve greater performance. The study will be headed by a governmental committee and will be part of an initiative to renew the Swedish public service.

In Denmark, there have been some seven years of



Jesus Ruiz Huerta of Spain (left) and Bob Bonwitt, France.

effort in modernizing the public service. For the most part, traditional approaches have been used, with the emphasis on criticizing weaknesses and inadequacies. Denmark indicated that they will now

shift towards identifying positive examples to generate a mindset of confidence and innovation in managers, to celebrate achievement, and to increase enthusiasm.

The O.E.C.D. participant suggested that his organization would be happy to provide a focal point for information interchange and for other functions that might be useful to help this group of countries in their replication studies.

The Workshop on Well-Performing Organizations confirmed that studies such as ours could play a significant role in fostering efforts to improve public service performance. One workshop participant put it this way: "You had better consider the well-performing organization approach, or you will miss out on significant economic improvements."



From left, Dr. Charlotta Pawlowsky-Flodell, Germany, with Thomas Palsson and Gunnar Gustafsson of Sweden.

Opening Doors to the Future

The 1989 Managers and Directors Conference

Opening Doors to the Future, the sixth annual OAG Managers and Directors Conference, took place in Montebello, Quebec, in December 1989. In this article, Neil Maxwell, Tom Beaver, and Michel Garneau present their synopsis of the Conference panel discussions: first, on the future of value-for-money auditing; and second, the future of financial attest auditing.

The future of value-for-money auditing

The panel to discuss the future of value-for-money (VFM) auditing at the 1989 MX/DX Conference was chosen to represent a broad cross-section of interests and experience in the field. It consisted of J.P. Boisclair, Executive Director, Canadian Comprehensive Auditing Foundation; Maria Barrados, Principal from the Office of the Auditor General; and Al Johnson, who has held a number of senior federal public service posts, as well as the position of President of the CBC. The panel was moderated by Mike Weir of the OAG's Professional Practices Group.

J.P. Boisclair led the discussion. He began by stating that two key words that could be used to summarize his presentation were "change" and "acceptance." Mr. Boisclair discussed the change that has taken place since the Wilson Committee's report by recounting the evolution

of VFM auditing. He listed the following relevant achievements, which he considers only a partial list of the major achievements in which VFM auditing played a part:

- Part III of the Estimates;
- the capacity to measure and report on effectiveness;
- the increased focus on accountability (for example, Part III of the Estimates);
- new Crown corporation legislation in 1984;
- the Increased Ministerial Accountability and Authority (IMAA) initiative; and
- a vibrant program evaluation community.

Has comprehensive auditing contributed to better government?

Mr. Boisclair indicated that the big question left to be

addressed was whether comprehensive auditing had contributed to better government or better administration of public sector policy. "The jury is still out; there is no clear answer," he said. One of the main difficulties to overcome is that of audit bias, because in some cases, only the auditor -- not management -- is talking about program performance. A second problem is the increasing strain on auditors to mobilize multi-disciplinary teams to get the job done. Auditors have focussed on systems and practices; however, these do not necessarily equate to good performance but rather are only a proxy of performance. Mr. Boisclair outlined the issues that must be dealt with in regard to the future. On the issue of relevance, he said, VFM auditing would have to relate to the real public sector agenda; strategic choices, not technical choices, will have to be made in light of increasing demands for public services. Trust between government officials, elected members, and the public has eroded over the last decade and has to be rebuilt, he added.

With regard to performance measurement, he suggested that the technical problem of measurement had been largely solved, and that what was needed was the acceptance and use of these measures as part of the corporate culture. That is, the problem that remains is for the most part a people issue, not a technical problem.



Mike Weir, VFM panel moderator

There is a trend toward increasing the level of aggregation of audit reporting. He pointed to the 1988 annual report of the Ontario Auditor General, which contained an overall rating of the satisfaction of the public administration.

He also indicated that many managers and elected representatives view value-for-money auditing as highly punitive. The challenge is to turn this perception around. This could be done, in part, by increasing the level of aggregation.

Managers are now willing to sit down and talk with us.

Mr. Boisclair listed some remedies for these problems. For example, VFM auditing now offers several models to management. One currently being developed by the CCAF provides attest assurance to management representations on effectiveness. It is the job of the auditor to offer these choices to the community. Mr. Boisclair asserted that the existence of comprehensive auditing over the next 10 or 20 years depends on its becoming professionally accountable to its clients. Auditors have to be more forthright about explaining their judgment process.

Mr. Boisclair's summary for the future of VFM auditing was optimistic. "Managers were hostile to auditors ten years ago; now they are willing to sit down and talk with us."

The second VFM panel speaker, Maria Barrados, began by pointing out that



VFM panelists (from left) J.P. Boisclair, Maria Barrados, Al Johnson.

her presentation was based on several years of practical VFM experience at the OAG. In addition, she is the Office's functional leader for effectiveness. Professionally, she comes from the applied research field, and from this perspective she argued that the technical problems of measurement have not been solved. Because of this, she thought it would be useful to compare the differences in practice between the classic attest model and the current OAG VFM model.

VFM and attest auditing are based on different models.

Ms. Barrados disputed the common view that VFM and attest auditing are based on the same model. First, she said, current OAG audit activity reflects the wishes of Parliament – the Auditor General is required to report *anything* that he considers of *significance* and of a *nature* that should

be brought to the House of Commons. Second, the last ten years have seen a major shift in VFM auditing from systems and practices-based to results-based auditing. Current methodological development has not always kept pace with this shift in practice, and current updating should continue. Also, she said, in order to adequately discharge our responsibilities and the reporting requirements outlined in the Auditor General's Act, many different theoretical approaches drawn from a range of disciplines were required. Knowledge from a wider range of disciplines would be consistent with the mandate of the Office. Auditors could select an appropriate approach and analysis method to determine demonstrable findings on the lack of due regard as stated in the objectives of the Act. They could then gather evidence and draw conclusions according to criteria that reflect the policies of the Office.

Ms. Barrados described the attest auditing model as pyramid shaped -- from a broad base to a single opinion -- whereas the VFM auditing model was more like a diamond. A VFM audit begins with data gathering on the components of an entity, then expands to an analysis of related activities, and ends with verification and conclusion based on certain criteria. She said this was not inconsistent with the attest model but certainly was different in practice. The future relies heavily on our ability to build on the strengths of the attest model, elements such as confidence and an objective state of mind, she said. These and analytical skills from many other disciplines would be required to understand the complex activities that we audit. She contended that if we failed to meet this challenge, VFM auditing would become more limited, less relevant, and of less consequence. She explained that the strengths come from broadening the use of different disciplines and approaches to VFM auditing. She concluded by challenging the MX/DX community to help formulate practice that is progressive and developmental and to help shape a better future for comprehensive auditing.

Al Johnson, the third VFM panelist, focussed his remarks on program evaluation. He began by stating four propositions: first, there is not a huge demand for program evaluation; second, there is not a huge supply of program evaluation; third, there are great difficulties in effectiveness evaluation; and fourth, we should not

forget efficiency evaluations.

Politicians don't get re-elected by their outstanding performance in committees.

In discussing his first proposition, Mr. Johnson said that there is not a large body of work directed at the effectiveness of government programs, from an objective, non-partisan point of view. Also, little time is spent by the Public Accounts Committee in objective evaluation of policies and programs. He indicated that part of the problem was inherent in the political process, in that politicians don't get re-elected by their outstanding performance in committees. We must look beyond committees if we are to fully examine the effectiveness of public programs. With regard to his second proposition, he said that asking a deputy minister to do an effectiveness evaluation would be similar to asking him to impale himself on his own sword. The deputy's primary responsibility is to the minister. And, continued Mr. Johnson, "in 30 years as a senior public servant, I have never met a minister who enjoyed being criticized by his deputy."

Moving on to his third proposition, Mr. Johnson pointed out that one major problem in effectiveness evaluation is defining objectives for large, complex programs. He mentioned the CBC, whose mandate is to present national material that will satisfy audience tastes and also to promote the interests of Canada. Such ephemeral

and sometimes contradictory objectives make it extremely difficult to evaluate programs. However, he said, the importance of program evaluation cannot be overstated.

In discussing his last proposition, Mr. Johnson indicated that we have moved further in technology in the area of measuring efficiency than in measuring effectiveness. He said there was a great need currently to reassure politicians and the public that greater efficiency is in fact being achieved. The conventional political measure of efficiency must be attacked. The notion that efficiency is simply a measure of the person-year cuts in the budget is not acceptable, nor is the notion that efficiency is induced by more controls. Better efficiency evaluations would, in fact, reassure the public and reduce the need for controls.

In concluding, Mr. Johnson said many difficulties had to be overcome; progress would be slow and incremental. Royal Commissions are themselves a form of program evaluation and will continue to play an important role in the future, he said.

The future of financial attest auditing

The financial attest auditing panel consisted of three excellent candidates who, within their respective fields of expertise, presented to our managers and directors a vision of the future of financial auditing. This

panel was moderated by Assistant Auditor General Mike McLaughlin.

Bill Bradshaw, presently on a two-year secondment with CICA, was the first speaker on the panel for attest auditing at the Conference. He foresees greater focus in the next decade on databases, where things change minute by minute.

In the short term, financial statements will still be valued as a unique way to provide performance analysis. And the increased use of analytical techniques in financial auditing will actually raise the need for judgment, said Mr. Bradshaw.

More auditing and less consulting will be required.

In the future, he continued, both regulators and shareholders will demand that audit opinions focus on internal controls. Auditors will have more responsibility for detection of fraud and illegal acts, particularly those involving management. Furthermore, an opinion on the organization's impact on the environment will also be demanded. More time, he said, will be devoted to auditing and less to consulting.

Expanded reporting in the public sector will lead to more management reporting on systems, and these will require auditing, said Mr. Bradshaw. Also, VFM auditing and financial auditing will be more integrated over the next decade.

In summing up, Mr. Bradshaw indicated that auditors should ask three

questions of every organization they audit:

- (1) How well is it adapting?
- (2) How well does it respond to the needs of its people?
- (3) What is management's attitude towards mistakes?

"In the 1990s," predicted the next panelist, Deputy Comptroller General David Roth, "federal government auditors will be faced with resource restraints, increased complexity of systems, and significant changes in management philosophy. The emphasis will be on risk-taking and the expectation of probity and prudence."

Mr. Roth explained that resource restraint in the public service creates greater discretion and the need for more accountability from managers. The Office of the Comptroller General, for example, has cut management layers and decentralized decision-making. Mr. Roth discussed the development of FISP (Financial Information Strategy Project) now under



Attest panelist Bill Bradshaw.

way in the federal government. Because decision-making is becoming decentralized, planning for the new financial system has been designed to ascertain

- (1) what information is needed by each level;
- (2) what accuracy is needed (e.g., the Department of Finance is less concerned with detailed accuracy than departmental management);
- and (3) what information should be restricted from certain users.

Mr. Roth described the system as a relational database, presently having nine different modules, with each interface needing reconciliation. A major implication of this for attest auditing will be the lack of detailed data centrally kept, he added. Some information will be available to financial auditors only at the regional or local level.

Going back to a systems auditing approach.

Our audit focus on systems vs. data is like a pendulum, explained Mr. Roth. Fifteen years ago the focus was on systems. Now we are performing a data audit. But the financial audit world is swinging back to systems because of their increasing complexity. We have to determine the key controls so that we can quantify the assurance coming out of systems.

Internal audit, under IMAA, assumes the role of commenting and providing "reassurance" subsequent to management's original provision of "assurance," said Mr. Roth. Over the next decade, internal audit may have a more active role in financial systems auditing.

Other changes anticipated by Mr. Roth are the increased involvement or role of auditors in fraud detection and the need for more work in the audit community on assessing risk.

Auditing database integrity will become more important than auditing financial statements.

The technology world is changing rapidly, said David Marshall, the third attest panelist at the Conference. Mr. Marshall, Assistant Auditor General responsible for Computer Audit Services at the OAG, presently on secondment to Customs and Excise, said that users now expect and want customized information. Financial statements are inappropriate tools for accountability because of their limitations and timeframe. The world needs information that is relevant to upcoming decisions, not just to past decisions. This is giving rise to publicly available databases, which provide regulators and shareholders with access to up-to-date financial information.

Because end-users will be dipping more into the database, systems must have integrity. This situation provides more challenges to auditors.

In the future, he said, records will not be just numbers but will be multi-media events. Systems will provide, for example, voice translation of input. But how do we ensure the integrity of such systems?

"No organization will be an island," paraphrased Mr. Marshall. Networks of information will connect organizations. Government departments such as Customs & Excise are experimenting with tying into corporate databases. However, he added, the question then arises of how auditors can know whether they are auditing the correct database.

Other upcoming trends predicted by Mr. Marshall were continuous rather than periodic auditing and parallel reprocessing rather than sampling of transactions. New auditing skills and techniques, knowledge of expert



Attest panelist David Roth.

systems, and the use of decision models and regression analysis will be of paramount importance to auditors, he said.

Mr. Marshall feels that database integrity is the key. He also foresees a fuller integration of VFM and financial auditing and an increased emphasis on fraud investigation, which would require going beyond the departmental perspective.

So, where are we headed?

The six panelists, whether talking about the future of VFM or financial auditing, had a central message -- the audit world is changing. Government is changing. Technology is changing. In many cases, our past successes are leading us to new, and different, goals. Our creativity and flexibility will be tested.

History teaches us that the timing and pace of change is difficult to predict. Nonetheless, the conference panelists convincingly argued that our audit world will change in exciting and challenging ways.



Attest panelist David Marshall (left) and panel moderator Mike McLaughlin.

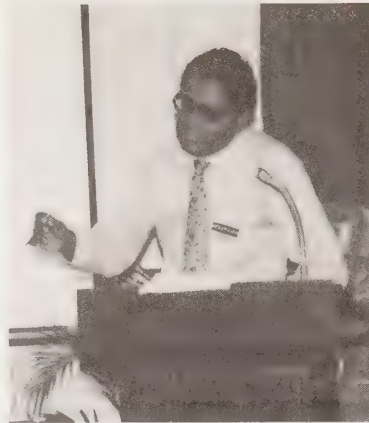
Fellowship Feedback

The Office of the Auditor General of Canada is often asked to share its auditing expertise with other countries through such projects as the Canadian Comprehensive Auditing Fellowship (CCAF) Program. Funded by the Canadian International Development Agency and administered by the Office and the Canadian Comprehensive Auditing Foundation, this program was implemented in 1980 to bring senior auditors from developing countries to work and study here.

The Fellows spend one year with the OAG, assisting in a variety of comprehensive audits to enhance their understanding of public sector accounting and auditing, especially in the area of value for money (VFM). As well as gaining practical experience by working with audit teams, they also participate in a number of professional development activities.

Opinions wrote for news to the 74 Fellows who have come to the Office from around the globe over the past decade. Of those we were able to reach, 23 reported that their stints with the OAG have not only boosted their careers but have also contributed to auditing practices within their government.

The first Fellow to graduate from the Program was **Fong Heng Boo** of Singapore. Divisional Director within the Statutory Board Audit Activity of Singapore when he came to the OAG in 1980, Fong has since been promoted to Assistant Auditor General.



C. Nesarajah of Malaysia.

Fong said he still cherishes memories of working with the OAG Fisheries and Oceans team under Principal Ike Prokaska.

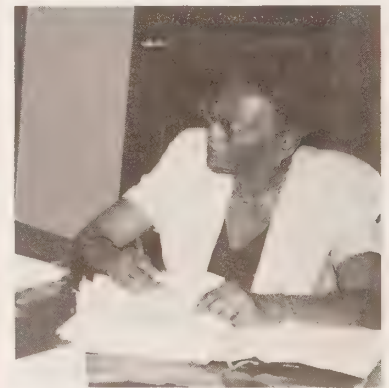
C. Nesarajah of Malaysia has been quite busy since his graduation in 1982. While with the OAG, he worked with the Industry, Trade and Commerce team under Principal Larry Ting. On his return home, he managed the comprehensive audit of Malaysian Trade Commissions and then became Assistant Director of the Federal Audits Division. He was transferred in 1985 to his present position as Director of Audit, Audit Department of Sarawak, Borneo. He also assisted in the preparation of the 1986 Asian Organization of Supreme Audit Institutions-CCAF training package for the comprehensive audit of foreign missions in Manila, Philippines.

Winston Orege was an Assistant Director of Audit in the Republic of Kenya when he came to the OAG in 1981 to work as a Fellow under Principal Yvan Gaudette,

Professional Development (PD) Group. After graduation in 1982, Winston designed and taught many courses in accounting and auditing throughout Kenya. He has since been promoted to Senior Assistant Director of Audit and Deputy Director of Audit in Kenya's Office of the Auditor General. Winston wrote that he will forever be indebted to the CCAF and the OAG for having made the Fellowship Program possible and suggested a reunion of past Fellows to exchange ideas and experiences.

Hazel Anatol was Audit Director of State Enterprises and Statutory Bodies in the Republic of Trinidad and Tobago when she arrived in Ottawa in 1982. She was assigned to the Health and Welfare team under Principal Bonnie Miller. After her return home, Hazel became Assistant Auditor General, Comprehensive Audit. In 1989, she was elected First Vice-President of the Trinidad and Tobago Chapter of the Institute of Internal Auditors.

Khairuddin Bin Jamaluddin of Malaysia studied and



Hazel Anatol of Trinidad and Tobago

worked under the Fellowship Program with Principal Wayne Cluskey, Supply and Services team. After graduation in 1983, he was appointed Senior Auditor in the Office of the Auditor General, Malaysia. He became Acting Principal Auditor of the Comprehensive Audit Division in 1984. He presently holds a two-year secondment post as Audit Manager, Malaysian Telecom Company, and credits the Fellowship Program with contributing to his success.

Don Hewagamage was an Assistant Auditor General in Sri Lanka when he joined the Fellowship Program in 1982 to work with the Parks Canada team under Principal Don Young. When he returned to Sri Lanka, he was appointed Deputy Auditor General. This summer, he was acting Auditor General of Sri Lanka. Don wrote that the OAG concept of comprehensive auditing enveloping the concept of extended accountability had broadened his outlook and refined, sharpened, and expanded his knowledge.

Michael Pong of Hong Kong, worked in the OAG with the Regional Industrial Expansion team, under Principal John Hutchinson, graduating in 1984. In 1987, he was appointed Principal Auditor in Hong Kong and two years



Michael Pong (middle) of Hong Kong

later he was promoted to Assistant Director. Michael said the OAG experience would be useful to him personally and professionally, for the rest of his life.

Muhammad Akram Khan was Pakistan's Director of Commercial Audit when he joined the OAG Public Works team under Principal Shahid Minto. Returning home to Pakistan in 1984, Akram Khan was promoted to Director-General and teaches performance audit for middle managers. He published a 12-volume series of Guidelines on Performance Auditing and contributes to a bi-yearly journal on performance audit known as PERFORMIT (available in the OAG Library). He wrote to say that "the investment made by the Canadian Government in my training was put to good use."



Muhammad Akram Khan of Pakistan.

Adebayo Thomas came to the OAG in 1983 while Assistant Director of Audit in Nigeria. During his tenure as a Fellow, he worked with the National Health and Welfare team under Bonnie Miller. After he graduated, Adebayo was promoted to the position of Deputy Director of Audit in Nigeria. Adebayo retired in December 1989, after 35 years with the public service.



Severino Pina (left) of Mexico

Severino Pina was Department Chief, Contaduria Mayor De Hacienda in Mexico, when he came to the OAG Fellowship Program in 1984 to work with the Health and Welfare team under Bonnie Miller. After graduation, Severino took the position of Finance Director in Mexico. He was later appointed manager of the Programming and Time Control System. In 1986, Severino returned to the OAG for a brief course on the IDEA software. In 1989, he visited Ottawa again to learn about the ADAPT project and the modus operandi of the Computer Audit Group. He has since been promoted to General Director for the Audit of Expenditures in the Central Sector. He is involved in investigation and consultation to establish policy and identify issues in order to initiate VFM audits in the Mexican government.

When **Sarath Mayadunne** started his fellowship in 1984 with the Methodology Group under Principal Joe Hudson, he was Superintendent of Audit in Sri Lanka. Since then, he has been promoted twice: first to the position of Assistant Auditor General, then to Deputy Auditor General. Sarath told us that VFM auditing has become a regular concept in the Sri Lankan government.



Wazir Ahmad Qureshi of Pakistan lectures on performance audit.

Vincent Azie of Lagos, Nigeria, studied under the Fellowship Program in 1984 with the OAG Environment/Consumer and Corporate Affairs teams under Don Young. He retained his post of Chief Audit Officer until his promotion in 1987 to Assistant Director of Audit. He also teaches comprehensive auditing courses.

Du Zuoling of Beijing, China, worked with the PD Group under Principal Murdo MacSween. After graduating in 1986, she returned home and was assigned to a railway project financed by the World Bank. She was promoted twice: first to section chief and then to deputy division chief. She later transferred to the China Audit Firm. She is responsible for the audit of World Bank projects, where she is able to use more of what she learned at the OAG. She is also in charge of audit projects involving foreign funds, and in fact, her firm has been hired by the Canadian Embassy to audit a Canadian International Development Agency project in China.

Wazir Ahmad Qureshi was the Director of Accounts, Pakistan Telephone and Telegraph Department, when he came to

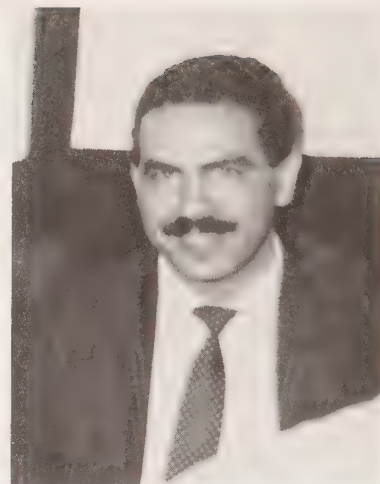
the Office in 1985, where he worked with the Agriculture team under the late Principal Henry de Souza. When he returned home, Wazir was promoted to Director, Performance Audit Wing, Department of the Auditor General of Pakistan. In 1988, he became Director General, Performance Audit methodology and training, and provides technical consultation to senior auditors. He credits the comprehensive auditing taught by OAG Canada for the reputation Pakistan has earned in this field.

José Adelino Da Mota of Brazil joined the Methodology Group under Principal Mike Adibe as a Fellow in 1985. Since graduating, José has lectured on comprehensive auditing in several federal and state entities. In 1988, he influenced those who issued the Brazilian Federal Constitution to allow the Federal Court of Accounts to perform VFM audits on the federal government.

Mohamed Said Daoudi and **Mohamed Hadhoudi** joined the Fellowship Program in



From left: Mohamed Said Daoudi, Elbaz Benarar, and Mohamed Hadhoudi of Morocco



Mohamed Ben Abda of Tunisia.

1986 to study under Principal Louis Lalonde with the Canada Employment and Immigration Commission (CEIC) team. Both men held dual roles as judges and auditors in Morocco and are up for promotion as senior advisers to the Cour des comptes. They told us that everything they learned through the Fellowship Program had proved very useful in their work.

Mohamed Ben Abda of Tunisia was also appointed to work with CEIC under Louis Lalonde when he came to the OAG Fellowship Program in 1987. After graduation, Mohamed, who is with the Public Corporations Chamber of the Cour des comptes, was assigned to the First Residence, where he was responsible for training and for foreign affairs. He presently teaches audit methodology courses that encompass comprehensive auditing. He is preparing an introductory course on IDEA software for the staff of the Cour.



Sahid of Indonesia.

Sahid, a senior auditor in Indonesia, came to work and study in 1987 with the Public Works team under Larry Ting. After his graduation, he was promoted to Head of Personnel Bureau of the Supreme Audit Board, where he manages 1,800 staff. Sahid wrote to thank us for taking an interest in his career and said "he was very much indebted to the OAG."

Kulasekara Leslie Perera already occupied his position as Superintendent of Audit in Sri Lanka when he came to the OAG as a Fellow in 1987. In his letter, Kulasekara recalled the memorable year he spent



Kim Kyung-Deok of Korea (top left)

training in comprehensive auditing with the Energy, Mines and Resources team under Principal Bill Woodley.

Kim Kyung-Deok of Korea began the Fellowship Program in 1987, working with the Agriculture team under Paul Ward. He returned home after graduation and was assigned to a position as a team leader at Division 1, Engineering Works Bureau. Last year he transferred to Division 2, which audits construction projects.



Leung Kwok Kit of Hong Kong.

Leung Kwok Kit (George) of Hong Kong came to work as a Fellow in 1987 with the Fisheries and Oceans team under Principal Hugh McRoberts. After graduating, George accepted a position as Senior Electronic Data Processing Auditor in the Computer Audit Branch of the Audit Department, Hong Kong. He is head of three audit sections responsible for managing audit activities of the computerized information systems in 15 major government departments. He mentioned in his letter that he has been using techniques he learned in the OAG.



Mohamed El Hilali, Morocco

Mohamed El Hilali joined the Fellowship Program in 1987 and worked with the CEIC team under Louis Lalonde. When he graduated, he returned to Morocco, where he holds a dual role position of judge/auditor with the Cour des comptes.

One sad note in our correspondence with the CCAF Fellows was the death of **Naomi Inniss-Estrado** of Trinidad and Tobago. Naomi came to the Office in September 1984 to work and study with the Human Resources Management Group under Principal Cy Barrass.

These reports from former Fellows indicate that the OAG-CCAF Fellowship Program has introduced the practice of comprehensive auditing to many countries, creating a growing international fraternity of public sector auditors. Their warm response and positive feedback was rewarding to OAG staff who have been involved with Fellows over the past decade. The Fellowship Program continues, with nine Fellows currently gaining hands-on experience at the OAG.

Auditing Privatization

Process, Not Policy

The following is an excerpted version of a speech given by Auditor General Kenneth Dye at the National Accountants in Government Convention in March 1989 in Melbourne, Australia.

Auditing privatization is important. It's important because taxpayers deserve to know whether the assets bought or developed with their taxes are being disposed of in a way that provides the greatest possible recovery of their investment, monetarily, socially, or economically.

There have been two principal kinds of privatization in Canada—contracting out and the divestiture of Crown entities through the sale of shares or assets. Canadian Crown corporations privatized by these means in recent years include: Canada Development Corporation, Canadian Arsenals Ltd., Canadair Ltd., and Teleglobe Canada.

Canadian Crown enterprises were established in response to real or perceived public policy needs. Canada has relied on regulation rather than ownership to ensure that the national interest was being protected. As a result, government enterprise ownership in Canada has been less than that in most European countries.

Since 1984, 12 wholly-owned Crown entities have been privatized for total cash proceeds of approximately \$1.5 billion. In addition, the government has sold shares and warrants for total cash proceeds of approximately \$700 million. At present, privatization of four enterprises is underway, including Air Canada.

The government considers a number of issues when contemplating privatization: competitiveness, viability, the sale's impact on the region and community, and the sale's impact on government finances. Using that analysis, Cabinet selects entities that are likely to perform better under private ownership.

The selected corporations are subjected to an in-depth review by a team of government officials, Crown corporation officials, and

private sector advisers. Co-ordinated by the office of Privatization and Regulatory Affairs, the review team develops options for Cabinet consideration.

When the sale is approved by Cabinet, the Crown enterprise is prepared for sale. All legal, financial, and legislative steps are taken. These include: a final valuation of the Crown corporation; an announcement of the sale; a call to bidders or a public offer of shares for sale; and the tabling of a bill in Parliament. The process then goes through passage of legislation, the actual sale, and the transfer of ownership to the private sector.

I can audit the privatization process by carrying out a value-for-money audit of the Office of Privatization and Regulatory Affairs, or I can carry out a special examination of the Canada Development Investment Corporation. In fact one is underway right now. As a part of that audit we will look at some aspects of the privatization of two or three companies.

The special examination under the FAA attempts to determine whether the financial, human, and physical resources of the corporation were managed economically and efficiently and whether its operations were carried out effectively. However, there is a catch. The special examination is carried out only once every five years, and the Canada Development Investment Corporation does not cover the total spectrum of the privatization process.

I have been using the term, "privatization process." I have chosen these words advisedly. The Auditor General has no mandate to second-guess the merits of public policy, but I do concern myself with whether an adequate analysis has been carried out, and whether the decision-makers have proper information available in establishing and implementing policy.

The privatization of a corporation may entail a variety of objectives, including: preservation of a level of research and development activity by exploiting technology from the Canadian base,

preservation of economic activity in a particular area of the country, or preservation of Canadian ownership.

As auditors we must determine if all significant policy issues were settled before the corporation was offered for sale. This has been a particularly vexing problem in some of the privatizations in Canada. For example, before Teleglobe Canada was offered for sale, issues surrounding the future regulatory relationship of the company with the government and existing contracts had not been resolved. As a result, a considerable amount of time was lost, and the bidders had to submit revised bids.

The auditor is interested in the timeframe associated with the negotiation and completion of the sale transaction. In addition to the problems I have already mentioned, there can be undue procedural impediments and delays. This not only has a bearing on economy and efficiency issues but also runs the risk of the deal falling through. It's the conventional wisdom in private sector merger and acquisition activity that after a letter of intent has been signed, the deal must be closed in the shortest possible time.

Let me mention another significant area of audit. Sometimes before a corporation is offered for sale, it may need to be made as attractive as reasonably possible to investors. This could require the infusion of cash to improve liquidity, the restructuring of the organization, or perhaps the installation of new managers. The income tax picture might also need to be reviewed in legitimate ways to make it attractive to potential buyers. The auditor must examine whether, in identifying the most appropriate method of sale, all available alternatives were analysed and considered.

After the method of sale has been determined, other issues have to be examined. Were eligibility criteria for bidders established? Were such criteria adequately communicated to potential bidders? It has been suggested that Canadian eligibility criteria were not always entirely clear, thereby exposing bidders to undue expense.

Auditors should be interested in examining the adequacy of the methodology used for valuation of the target company's business. In the case of Crown corporations, there may be public policy considerations that

dictate that the business be sold to a bidder who has offered less than the highest bid but has certain other policy attributes. The valuation provides a useful guidepost for the maximization of sale proceeds in the context of other policy considerations. Auditors must tread cautiously in staking a view on the adequacy of a particular methodology for valuation used by the government. Business valuation is not a perfect discipline. Privatization involves sophisticated business approaches and techniques. To deal with them effectively requires suitable qualifications and training. The auditor has to assess whether the personnel engaged in the privatization process have the necessary skills and background.

Conflict of interest and the preservation of security of information are other important areas of audit. We have had allegations of conflict of interest and breaches of commercially confidential information in Canada. A court action was launched against an individual in at least one case.

The communication of information is another issue of considerable concern in Canada. There have been instances where employees of the target company were not advised of the government's decision to privatize their company, nor were they told what privatization entails. Their primary source of information was the media. This deficiency has a serious impact on the efficiency and effectiveness of the privatization process. It can affect employee morale.

As auditors, we should determine whether the government has ensured effective communication of information to employees and management. Systems and procedures should be implemented to ensure availability of appropriate information to decision-makers. This includes the relevant Ministers, Cabinet, and Parliament.

Conflict of interest raises many problems. What should be the auditor's responsibility in examining the procedures used to deter and detect conflict of interest, complicity, and collusion? How much work should the auditor carry out in this area?

In view of the growing activity in privatization worldwide, it's timely that we start debating the relevant audit approaches. The challenges are indeed significant.

Executive Promotions

Auditor General Kenneth Dye announced the following executive promotions, effective 1 April 1990. Four Principals were promoted to PX-2 level:

Ross Buskard,
Jacques Goyer,
Louis Lalonde,
Brian Pearce.

Nine Directors were promoted to Principal (PX-1):

Alan Beaton,
Bart Burron,
Richard Flageole,
Richard Gagné,
Wayne Gilmour,
Dan Rubenstein,
Harry Ruthnum,
Ellen Shillabeer,
John Wiersema.

Ross Buskard

"Working with the OAG has afforded me a wide range of new perspectives on government operations. The capital projects team has conducted audits in almost every federal department since its inception seven years ago, and this has given me the opportunity to examine the different management styles and systems in use in the government acquisition system. In addition, the benefits of working in a highly professional organization have been substantial and very satisfying."

Ross Buskard joined the Office in 1984 and has been the Principal responsible for the Major Capital



Projects audit team since that time. A graduate of Carleton University, Ross completed a 33-year career in the Air Force, prior to joining the Office. He held command positions at the squadron and station level and served in National Defence Headquarters as Director General, Current Policy. His program management background includes the NATO Airborne Early Warning program and the Goose Bay project.

Jacques Goyer

"I know of few employers offering as many challenges as the OAG. The atmosphere is stimulating. The people I work with are professional and dynamic and truly care about doing a good job. Even after ten years, I derive pleasure and satisfaction from the work we do, particularly since the human resources issue is becoming progressively more important in our audits."

Jacques Goyer is the Principal responsible for the quality of human resource management audits. A graduate of the University of Montreal, Jacques worked for school boards in Montreal and Joliette, for the City of Montreal, and for the daily newspaper

La Presse before joining the federal Public Service Commission in 1970. In 1976, under the Career Assignment Program, he studied at the École nationale d'administration publique (ÉNAP) while also working for the province of Quebec's Executive Council Secretariat and the Quebec Public Service Department. Upon his return in 1977, he was appointed



co-ordinator of the Master's degree program in public administration for the Outaouais region. In 1979, he joined the OAG as Assistant Director of Personnel, becoming the Director of Personnel in 1980. In 1982, he joined the Professional Development Group and was given specific responsibility for career planning issues. Jacques has been in his present position since 1987. In addition to his duties with the OAG, Jacques provides consulting services to organizations in the private and public sectors. He also lectures and writes specialized articles. He has been a lecturer in the M.A. program at the ÉNAP in Hull since 1978.

Louis Lalonde

"Since returning to the OAG in 1986, I have been fascinated by the orientation of value-for-money (VFM) audits. Requiring less time to prepare, our chapters are more concise and more results-oriented; they set out important messages for Parliament and for the client, encouraging them to move further along the road to excellence. I firmly believe that our audits influence the behaviour of the government and of existing administrations. Being an auditor in the public sector is an honour for me and provides me with



an opportunity to make a positive contribution to the edification of my country."

Louis Lalonde obtained his CA designation in 1974 and worked in the private sector for five years before joining the OAG in 1976. From 1981 to 1986, he worked for the

Department of Energy, Mines and Resources. Louis currently leads the Employment and Immigration Canada audit, which includes the important Unemployment Insurance Account audit. He is also responsible for auditing a Crown corporation, the Royal Canadian Mint. Louis is a member of numerous OAG in-house committees, including the Promotion Review Committee and the Audit Note Committee. He participates in recruitment and co-ordinates the VFM audit calendar for the 1990 annual report.

Brian Pearce

"Working with the Halifax staff on the various assignments has been a challenging and, obviously, rewarding experience for me. I think that we have, in the East, excellent exposure to all aspects of OAG auditing. Through our people, we have the



potential to improve our products and increase our cost effectiveness. We are currently learning from our contracting experiences and intend to increase our audit efficiency by adopting the best of the private sector's approaches. So far though, we've taught them some important things. And that makes us feel good!"

Brian Pearce has been the Principal in charge of the Halifax regional office since March 1987. This office is responsible for departments, agencies, and Crown corporations in Atlantic Canada, where Office staff are exposed to a wide variety of clients, such as: Veterans Affairs Canada; Atlantic Canada Opportunities Agency;

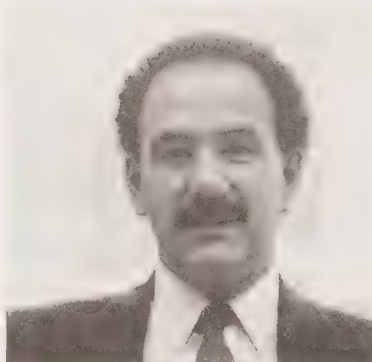
Cape Breton Development Corporation; and Canadian Saltfish Corporation. Before coming to the OAG, Brian spent several years with major CA firms in Toronto and Halifax. He joined the Toronto office of the OAG in 1984 as a Director working on the Canada Development Investment Corporation audit. He transferred to Ottawa in 1985 and worked on assignments with the Canada Post team, the Technical Resource Unit, and the Financial Management and Control Study. Brian has taught sessions in audit courses for the Professional Development Group in Canada as well as auditing and accounting courses for the auditor training project in China.

New Principals

Alan Beaton

"Our work continues to grow more interesting and challenging each day. The regional offices must play a full role in this work in partnership with the various Ottawa teams. I look forward to promoting this partnership role in the years to come and this will be a top priority."

After joining the Office in 1961, Alan Beaton's initial six years were spent in Vancouver. He then worked in Ottawa with both departmental audit teams and the Public Accounts audit team. Since his return to Vancouver in 1977, his principal audit responsibilities have included the Yukon Government, a number of Territorial corporations, and Vancouver-based Crown corporations, such as the Pacific Pilotage Authority and Canada Harbour Place Corporation. Alan's participation in the Office's broader scope audits included two special examinations and several projects that were referred to the region by headquarters audit teams. Alan also participated in the United Nations audit work in Geneva and the auditor training project in China.



Bart Burron

"When I joined the Computer Audit Group, some said there was no bottom line here. Through teamwork, we set computer audit standards and budgets and found a healthy bottom line. We were challenged to be innovative and efficient. I hope to continue to contribute to our bottom line while improving audit standards. Where else can you be involved in such a wide variety of challenging work?"

Bart Burron came to the Office as a Director in the Computer Audit Group, where he managed EDP audit services, including environment and application reviews and mainframe and micro Computer Assisted Audit Techniques such as IDEA. He set up both the EDP audit training program and EDP audit consultation service. Bart joined the Crown Corporations Group in 1988 and since then he has been responsible for the CMHC audit and special Crown corporation information technology projects such as microcomputer audit leadsheets and financial graphic statements.

Richard Flageole

"Doing useful and diversified work with significant challenges are important career considerations for me. From this standpoint, the OAG is a special agency. The challenge to government in the 1990s will be to maintain and improve services to the public with fewer resources. By improving quality and efficiency in all our audits, as well as in special examinations, we can all contribute to the attainment of this objective."

Richard Flageole joined the OAG in 1977 as an audit trainee. In 1983, Richard became Audit Trainee Program Co-ordinator and subsequently took on various responsibilities within audit operations. Richard has participated in several major audits, including the 1986 Financial Management and Control Study, the value-for-money audit of Unemployment Insurance Account, and the special examination of the Royal Canadian Mint. He has lectured for the past several years at the Université du Québec à Hull and the University of Ottawa, and teaches OAG trainee program courses. He is currently responsible for the sectoral audit on immigration.





Richard Gagné

"Since 1979, I have accepted four assignments outside the Office, all of which gave me experience in management and international affairs. During these 11 years, I have been able to contribute to the excellent relations the OAG has with audit offices around the world. The Office enjoys an enviable reputation on all continents for quality work and support in the area of international aid."

Richard Gagné joined the Office in 1976 as Executive Assistant to Auditor General J.J. Macdonell. In 1979, he became Chief, Manpower Planning, OAG. He was nominated for the Career Assignment Program, which he completed in December 1979. Richard was seconded to help implement the recommendations of the 1978 comprehensive audit of the House of Commons. Between 1979 and 1985, he was Special Project Officer in the Administrator's Office and Director, Personnel Services. Richard was subsequently seconded to the Sino-Canadian Auditor Training Program and the Audit Administration of the People's Republic of China as on-site project manager in Beijing. Since his return to the Office in August 1987, he has been Director of Programs, INTOSAI Development Initiative.

Wayne Gilmour

"I never wanted to be an accountant. A dare made me do it. I wanted something exciting. I'm now glad I did. One of the most stimulating things to happen in recent years is technology...and the Office is right there with it. I'm particularly enthusiastic about the way the MIS-2000 system may change, if not our everyday lives, then the way we think about our work. Finance is a fun and challenging place to work. We are constantly adapting. If we start coasting, then it can only mean we are going downhill."

Wayne Gilmour joined the OAG in April 1972, after spending seven years with the private sector. Wayne worked for four years on various audits before joining the Financial Management and Control Study (FMCS) group in 1976. He participated in a number of FMCS studies before taking full-time French language training in 1978. On his return to the Office he set up project management systems first for the Study on Procedures in Cost-Effectiveness (SPICE) team, and then for the Control Evaluations Branch. In 1981 he moved to Finance and is now Principal, Financial and EDP Services. Wayne qualified as a CMA in 1974.



Dan Rubenstein

"Some days I feel like it's the job they pay me for -- the work I'd do for nothing. I mean, there's the intellectual challenge of pushing the outside of the envelope of traditional auditing, or the excitement of the fieldwork. Picture an auditor hovering above an iceflow in a Coast Guard helicopter, watching a convoy weave its way through the fissures in the flat white ice, wondering how in the world the pilot is ever going to land us on that small dot of an icebreaker far below!"

Twenty years ago Dan Rubenstein and his wife Nancy came to Canada for a visit. They are still here. After gaining his CA in 1976, Dan worked for a provincial Crown corporation and then for Touche Ross & Co. for almost five years. Dan joined the Office in 1984. He was with the Public Works audit team and the Professional Development Group before his present spot as part of the Transport audit team. He has written several feature articles for *CA Magazine* on the sociology of auditing and recently has been writing articles on environmental accounting.

Harry Ruthnum

"I enjoy working at the OAG. It provides a very dynamic and challenging environment with leading-edge technology. The corporate culture is one that fosters new ideas and excellence in everything that we do."

Harry Ruthnum came to the OAG in March 1988. As a Director in Audit Operations, Harry worked on the audits of the Canadian Broadcasting Corporation (CBC), CBC Pension Fund, and Harbourfront Corporation, the three audits for which he now has responsibility. He started the "SPEX" collection for the Crown Corporation Group, which is a data bank of some 700 criteria used in the special examinations done by the Office. Prior to coming to the OAG, Harry worked as an examiner for the Office of the Superintendent of Financial Institutions. He was also a senior financial analyst with the Export Development Corporation in the field of export credit and guarantees for several years. Harry is a member of the Institute of Chartered Accountants of Ontario and a Fellow of the Institute of Chartered Accountants in England and Wales.



Ellen Shillabeer

"After several months on Executive Interchange in the private sector, I have chosen to continue my career in the OAG. Most of us realize the quality of work life that we have here in the Office. I am thinking of the excellent training and development opportunities, the chances for travel and international assignments, and the willingness to let the staff take on new and challenging assignments."

Ellen Shillabeer joined the Office in 1980 as a Director in the Computer Audit Group, bringing with her 15 years of experience in various careers, including high school teacher of mathematics and physics, engineer, management consultant, and computer programmer and analyst. With the Office, Ellen has worked in the functional audit areas of EDP and human resources and as a member of several comprehensive audit teams. Ellen was the Director on the Energy, Mines and Resources audit team prior to completing an Executive Interchange assignment where she developed an EDP audit capability for a consulting firm. She is currently working on the audit of information security for the 1990 report.

John Wiersema

"I particularly enjoy the diversity of my current responsibilities and the people I work with. The Agriculture portfolio is one of the largest in the Office. We are auditing a complex, high-profile department, two major Crown corporations, and a number of other entities. We are doing VFM and authorities work, attest audits, special examinations, and many special reports. And we have a team of bright, energetic, and hardworking professionals with a broad range of skills."

John Wiersema joined the Office in 1978. He obtained his CA designation in 1981 and participated in the Career Assignment Program from 1984 to 1986 with assignments to the Department of Employment and Immigration and Air Canada. In 1987, he became a Director on the Agriculture team. John was involved in the audits of the Export Development Corporation, Atomic Energy of Canada Limited, Farm Credit Corporation, and the Canadian Dairy Commission. He has worked on the Energy, Mines and Resources team and in the Professional Development Group and currently is jointly responsible with Hugh McRoberts for the Agriculture portfolio.



Harry Ruthnum

«J'aime travailler au BVC. L'environnement est dynamique et plein de défis; l'équipement est à la fine pointe de la technologie. C'est un milieu où l'on encourage les nouvelles idées et où l'on met l'accent sur l'excellence dans toutes nos activités.»

Harry Ruthnum se joint au BVC en mars 1988 en tant que directeur des Opérations de vérification de la Société Radio-Canada (CBC), du Fonds de pension de la CBC et de Harbournfront Corporation. Il est l'auteur de «SPEX», une banque de données contenant quelque 700 critères utilisés dans les examens spéciaux concernant les sociétés d'État.

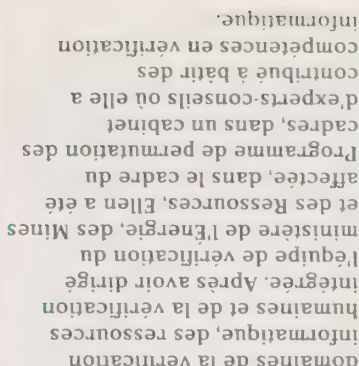
Avant son arrivée au BVC, Harry était au Bureau du surintendant des institutions financières. Il a également été, pendant plusieurs années, analyste financier supérieur à la Société pour l'expansion des exportations, dans le domaine des crédits à l'exportation et des garanties. Harry est membre de l'Institut des comptables agréés de l'Ontario et fellow de l'Institute of Chartered Accountants, d'Angleterre et du Pays de Galles.



Ellen Shillabeer

«Je viens de passer plusieurs mois en détachement dans le secteur privé grâce au Programme de permutation des cadres. J'ai choisi de poursuivre ma carrière dans l'administration fédérale, au BVC. J'ai l'impression que la plupart d'entre nous n'apprécient pas à sa juste valeur la qualité de vie au travail qui est celle du Bureau, notamment les excellentes possibilités de perfectionnement, les possibilités de voyages et d'affectations à l'étranger et au fait que l'on ne décourage pas les initiatives des employés.»

Ellen Shillabeer entame sa carrière au Bureau en 1980, comme directrice de la vérification informatique, forte de 15 années d'expérience, tout à tour comme professeur de mathématiques et de physique, ingénieur, conseiller en gestion de même que programmeur et analyste informatique. Au Bureau, Ellen travaille dans les domaines de la vérification informatique, des ressources humaines et de la vérification intégrée. Après avoir dirigé l'équipe de vérification du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, Ellen a été affectée, dans le cadre du Programme de permutation des cadres, dans un cabinet d'experts-conseils où elle a contribué à bâtir des compétences en vérification informatique.



John Wiersema

«J'aime beaucoup la diversité de mes responsabilités actuelles et mes collègues de travail. Le porte-feuille de l'Agriculture est l'un des plus grands du Bureau. Nous effectuons la vérification d'un ministère important, complexe et d'une grande visibilité, ainsi que de deux importantes sociétés d'État et de diverses «autres entités». Nous faisons la vérification d'optimisation des ressources et celle du respect des textes réglementaires, ainsi que des vérifications d'attestation, des examens spéciaux, sans oublier nombre de rapports spéciaux. Notre équipe est formée de professionnels brillants et énergiques. J'envisage avec plaisir de poursuivre notre collaboration.»

John Wiersema se joint au Bureau en tant que stagiaire aux comptes en 1978. Il obtient son titre de CA en 1981. De 1984 à 1986, John a participé aux Cours et affectations de perfectionnement (CAP) de la fonction publique et il a été affecté au ministère de l'Emploi et de l'Immigration et à Air Canada. Il est nommé directeur de l'équipe de l'Agriculture en 1987. John a pris part à la vérification de diverses sociétés d'État : la Société pour l'expansion des exportations, l'Énergie atomique du Canada limitée, la Société du crédit agricole, et la Commission canadienne du lait. Il a fait partie de l'équipe de l'Énergie, des Mines et des Ressources et de la Direction du perfectionnement professionnel. À l'heure actuelle, John se partage avec Hugh McRoberts la responsabilité du porte-feuille de l'Agriculture.



Wayne Gilmour

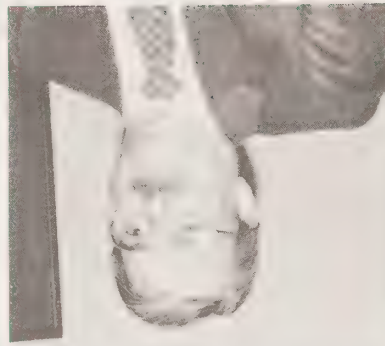
«Je n'ai jamais voulu être comptable. Un pari en a décidé autrement. Je cherchais un travail qui ne soit pas monotone. Maintenant, je suis satisfait de mon choix. L'une des choses les plus emballantes qui se soit produite au cours des dernières années est l'évolution de la technologie... et le Bureau est en plein dans la course. Le système MIS-2000 me remplit d'enthousiasme, parce qu'il peut transformer tant notre mode de vie quotidien que notre perspective du travail. Le travail à la Direction des Finances est agréable et stimulant. Il nous faut constamment nous adapter. S'il nous fallait verser dans la routine, nous serions et d'une quatrième, d'une troisième et d'une quatrième, toutes contribuant à me faire acquérir de l'expérience de la gestion et des affaires internationales. Ainsi, j'ai pu contribuer, avec beaucoup d'entre vous, aux excellentes relations que le BVC entretient avec les bureaux de vérification partout dans le monde.»



Richard Gagné

«Entre au BVC en 1976, j'ai accepté un poste à l'extérieur du Bureau en 1979. Cette première affectation a été immédiatement suivie d'une deuxième, d'une troisième et d'une quatrième, toutes contribuant à me faire acquérir de l'expérience de la gestion et des affaires internationales. Ainsi, j'ai pu contribuer, avec beaucoup d'entre vous, aux excellentes relations que le BVC entretient avec les bureaux de vérification partout dans le monde.»

Richard Gagné entre au Bureau en 1976, comme adjoint exécutif du vérificateur général J.J. Macdonell. En 1979, il est nommé chef de la Planification des ressources humaines. Par la suite, il est proposé comme candidat au Programme de cours et d'affectations de perfectionnement. Richard accepte un détachement à la Chambre des communes pour mettre en oeuvre les recommandations du Rapport de 1978 sur la vérification intégrée de la Chambre. Entre 1979 et 1985, il est successivement agent de projets spéciaux puis directeur du personnel. Puis Richard est affecté au Programme sino-canadien de formation des vérificateurs, un projet mixte, du BVC et de la République populaire de Chine. Il agit en qualité de gestionnaire de projet à Beijing, Chine, de juin 1985 à août 1987. Depuis son retour il occupe le poste de directeur des programmes, Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI).



Wayne Gilmour entre au BVC en avril 1972 après sept ans dans le secteur privé. Pendant quatre ans il prend part à diverses vérifications, puis se joint au groupe de l'étude de la gestion et du contrôle financiers en 1976. Il participe à diverses études dans ce domaine avant de suivre des cours de Français à plein temps en 1978. De retour au Bureau, il établit un système de gestion des projets d'abord dans le cadre du Travail de recherche sur l'analyse coût-efficacité (TRACE), et ensuite à la Direction générale de l'évaluation des contrôles. Depuis 1981, il oeuvre dans le domaine des finances. Wayne a été accrédité CMA en 1974.



Dan Rubenstein

«Certains jours j'ai l'impression que c'est pour ce travail que l'on me paye, un travail que je ferais pour rien. Je veux dire par là qu'il y a un défi intellectuel à relever qui pousse à sortir du cadre de la vérification traditionnelle. Imaginez un vérificateur planant au-dessus d'une banque dans un hélicoptère de la Garde côtière pour observer un convoi se frayer un passage entre les fissures de la croûte glacée, se demandant avec inquiétude comment le pilote réussira-t-il à nous faire atterrir sur ce point infime et si lointain qui est le brise-glaces que nous survolons?»

Il y a vingt ans, Dan et son épouse Nancy sont venus au Canada en visite. Ils y sont demeurés depuis. Dès qu'il est devenu comptable agréé en 1976, Dan a travaillé dans une société d'état provinciale en qualité de comptable financier, puis chez Touche Ross & Co. pendant près de cinq ans avant d'entrer au Bureau en 1984. Dan a fait partie des équipes des Travaux publics, puis de la Direction du perfectionnement professionnel avant de se joindre à l'équipe des Transports. Il a écrit divers articles de fond pour CA Magazine sur la sociologie de la vérification ainsi que sur la comptabilité dans le domaine de l'environnement.

Nouveaux directeurs principaux

Alan Beaton

«J'ai une bonne idée du travail au Bureau, tant en région qu'à Ottawa. L'intérêt et les défis qu'il pose augmentent tous les jours. Les bureaux régionaux travaillent en étroite collaboration avec Ottawa, tout en ayant un rôle qui leur est propre. J'envisage avec plaisir d'encourager ce rôle d'association dans les années à venir et il s'agit de l'une de mes principales priorités.»



Bart Burton

«Lorsque je me suis joint à la Direction de la vérification informatique, on m'a dit : les résultats nets sont inconnus ici. Or, notre équipe a établi des normes pour la vérification informatique et nous avons obtenu des budgets et nous avons obtenu des résultats favorables. On nous avait mis au défi de faire preuve d'innovation et d'efficacité, et nous avons réussi. J'espère continuer à améliorer nos résultats tout en perfectionnant les normes de vérification. Dites-moi où peut-on trouver des travaux aussi variés et stimulants, faisant appel à toutes nos facultés, par exemple la vérification de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), la sécurité informatique, ainsi que la méthodologie et la formation dans le domaine de la vérification?»

À son arrivée au Bureau, Bart Burton est nommé directeur du groupe de la vérification informatique et gère des services comprenant l'examen des applications informatiques, les techniques de vérification assistées par gros ordinateur et micro-ordinateur, telle l'DEA. Nous devons à Bart le programme de formation à la vérification informatique et la création d'un service de consultation dans ce domaine. Bart s'est joint au groupe chargé des sociétés d'État en 1988, et depuis, il s'occupe de la vérification de la SCHL et des projets spéciaux d'application informatique pour la vérification des sociétés d'État.



Avant de se joindre au Bureau, Alan travaillait chez Peat Marwick, Mitchell, au Bureau de Glasgow, en Écosse, puis au Bureau de Vancouver.

Richard Flageole

«Effectuer un travail utile et diversifié et avoir des défis importants à relever sont des éléments très importants pour moi dans la poursuite de ma carrière. Sous ces deux aspects, le BVC est un organisme de choix. Le défi des années 1990 pour les administrations publiques est d'améliorer les services au public avec des ressources moindres. Le BVC a certes un rôle important à jouer à cet égard. En améliorant la qualité et l'efficacité de nos travaux, tant dans le domaine des vérifications d'attestation, de conformité, de l'optimisation des ressources que des examens spéciaux, nous pouvons tous y contribuer.»

Richard Flageole est entré au BVC en 1977. En 1983, Richard est devenu coordonnateur du programme des stagiaires en vérification et assumé par la suite diverses responsabilités au sein des Opérations de vérification. Richard a participé, au cours des dernières années, à plusieurs vérifications importantes dont l'étude sur la gestion et les contrôles financiers de 1986, la vérification d'optimisation des ressources du Compte d'assurance-chômage et l'examen spécial de la Monnaie royale canadienne. Chargé de cours depuis plusieurs années à l'Université du Québec et à l'Université d'Ottawa, Richard participe activement au programme de formation des stagiaires du BVC. Il est à l'heure actuelle responsable de la vérification sectorielle du programme d'immigration.



Louis Lalonde

«Depuis mon retour au BVG en septembre 1986, je suis fasciné par l'orientation des vérifications d'optimisation des ressources (VOR). Même si elles nécessitent moins d'heures, nos chapitres sont plus concis et davantage axés sur les résultats; ils livrent des messages importants pour les parlementaires et le client, les encourageant à progresser dans la voie de l'excellence. Je crois fermement que nos vérifications influent sur le comportement du gouvernement et des administrations en place. Être vérificateur dans le secteur



public est un honneur pour moi et me permet de contribuer de façon positive à l'édification de mon pays.»

Louis Lalonde a obtenu le titre de CA en 1974 et il a oeuvré dans le secteur privé pendant cinq ans avant de se joindre

au BVG en 1976. De 1981 à 1986, il a travaillé pour le ministère d'Énergie, des Mines et des Ressources. Louis est présentement responsable de la vérification de l'emploi et de l'immigration qui comprend l'importante vérification du Compte d'assurance-chômage. Il a également charge de la vérification d'une société d'État, la Monnaie royale canadienne. Il siège à de nombreux comités internes du BVG, dont les comités de promotion et de propositions de notes. Il participe au recrutement et coordonne le calendrier des VOR pour le Rapport annuel de 1990.

Brian Pearce

«Collaborer avec le personnel du bureau d'Halifax s'est avéré pour moi une expérience pleine de défis et particulièrement enrichissante. Je crois que dans l'Est, nous avons d'excellentes occasions d'être exposés à tous les aspects des travaux de vérification du BVG. Grâce à nos employés, nous sommes à même d'améliorer la qualité de nos produits finis et d'accroître notre rentabilité. Nos contacts avec les sous-



traitants contribuent à augmenter notre expérience et nous avons l'intention de parfaire notre efficacité en matière de vérification en adoptant les méthodes du secteur privé qui ont fait leurs preuves. Jusqu'ici toutefois, c'est un peu le contraire qui s'est produit, et nous en retirons quelque fierté!»

Brian Pearce est directeur principal du bureau régional d'Halifax. Ce bureau s'occupe de la vérification des ministères, des organismes et des sociétés d'État du Canada atlantique (Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve). Le personnel du Bureau est en contact avec divers clients, notamment les Affaires des Anciens combattants Canada; l'Agence de promotion économique du Canada atlantique; la Société de développement du Cap-Breton et l'Office canadien du poisson salé. Avant de venir

au Bureau, Brian comptait de nombreuses années d'expérience dans des cabinets d'experts-comptables bien connus à Toronto et à Halifax. Il s'est joint au bureau de Toronto du BVG en 1984 en qualité de directeur de la vérification de la Corporation d'investissements au développement du Canada. Il est muté à Ottawa en 1985 et collabore aux vérifications de l'équipe de Postes Canada, de la Direction des ressources techniques et il collabore également à l'étude de la gestion et du contrôle financiers. Il est nommé directeur principal du bureau d'Halifax en mars 1987. Brian a donné des cours de vérification pour la Direction du perfectionnement professionnel, au Canada, ainsi que des cours de comptabilité et de vérification dans le cadre du projet de formation des vérificateurs, en Chine.

Promotion de cadres supérieurs



Ross Buskard

«Travailler au BVG m'a ouvert de nouvelles perspectives sur les opérations du gouvernement. Depuis sa mise sur pied, il y a sept ans, l'équipe des projets d'immobilisations a effectué la vérification de la plupart des ministères fédéraux, et j'ai pu ainsi examiner divers styles de gestion du système d'achat du gouvernement. De plus, travailler dans un organisme du calibre professionnel du BVG est une source d'enrichissement et de satisfaction.»

Depuis son arrivée au Bureau en 1984, Ross Buskard occupe le poste de directeur principal responsable de l'équipe de la vérification des grands projets d'immobilisations. Diplôme

Le vérificateur Ken Dye a annoncé la promotion de cadres supérieurs. Les promotions sont entrées en vigueur le 1er avril dernier. Quatre directeurs principaux ont été promus au niveau PX-2. Ce sont :

Ross Buskard
Jacques Goyer
Louis Lalonde
Brian Pearce

Neuf directeurs ont été promus directeurs principaux, au niveau PX-1. Ce sont :

Alan Beaton
Bart Burton
Richard Flageole
Richard Gagné
Wayne Gilmour
Dan Rubenstein
Harry Ruthnum
Ellen Shillabeer
John Wiersema

Jacques Goyer

«Je connais peu d'employeurs qui offrent autant de défis que le BVG. C'est un milieu stimulant. Les gens avec lesquels je travaille font preuve de professionnalisme et de dynamisme. Même après dix ans, j'éprouve du plaisir et de la satisfaction dans le travail que nous accomplissons, surtout que la question des ressources humaines prend de plus en plus d'importance dans nos vérifications.»

Jacques Goyer est le directeur principal responsable de la gestion des ressources humaines. Diplôme de l'Université de Montréal. Jacques a oeuvré à la Commission scolaire de Montréal, de Joliette, à la ville de Montréal et au quotidien *La Presse* avant de rejoindre les



rangs de la Commission de la Fonction publique fédérale en 1970. En 1976, sous les auspices du programme Cours et Affections de Perfectionnement (CAP), il entreprenait des études à l'École nationale d'administration publique (ENAP) tout en travaillant pour le Secrétariat du Conseil exécutif et le Ministère de la Fonction publique du Québec. À son retour en 1977, il était

nommé coordonnateur du programme de maîtrise en administration publique pour l'Outaouais. En 1979, il entra au BVG à titre de directeur adjoint du personnel pour devenir, en 1980, directeur du personnel. En 1982, il s'est perfectionné pour s'occuper plus particulièrement des questions de planification et de cheminement de carrière. Jacques Goyer occupe ses fonctions actuelles depuis 1987.

En plus de ses fonctions au BVG, Jacques agit à titre de conseiller auprès d'organisations des secteurs privé et public. De plus, il donne des conférences et rédige des articles spécialisés. Il est également, depuis 1978, professeur chargé de cours au programme de maîtrise de l'ENAP à Hull.

recherche et de développement grâce à l'exploitation de la technologie mise au point au Canada, maintien de l'activité économique dans une certaine région du pays et maintien de la propriété des Canadiens sur l'entreprise. En tant que vérificateurs, nous déterminons si toutes les questions importantes de politique avaient été réglées au moment où la société a été mise en vente. Ce point a été source de problèmes épineux lors de certaines privatisations au Canada.

Par exemple, avant la mise en vente de Téléglob Canada, certaines questions sur les liens de réglementation futurs, entre cette entreprise, le gouvernement et les contrats en cours, n'avaient pas été résolues. On a donc perdu beaucoup de temps, et les soumissionnaires ont dû présenter de nouvelles offres.

Le vérificateur s'intéresse au calendrier des négociations ainsi qu'à l'aboutissement de la transaction. Outre les problèmes que j'ai déjà mentionnés, il peut y avoir des obstacles et des retards excessifs liés aux procédures de vente. Non seulement ces obstacles ont-ils des conséquences sur l'économie et l'efficacité, mais ils risquent aussi de faire échouer la transaction. Dans le secteur privé, il est d'usage courant, en cas de fusion ou d'acquisition, de clore la transaction dès que possible après la signature d'une lettre d'intention.

Permettez-moi de mentionner un autre aspect important de la vérification. Il arrive qu'il faille rendre une société attrayante que possible pour les investisseurs avant de la mettre en vente.

Cela peut nécessiter l'apport de liquidités, la restitution de l'organisation et, parfois, la nomination de nouveaux gestionnaires. Il peut être également nécessaire de modifier sa situation fiscale, par des moyens légitimes, pour la rendre attrayante aux yeux des acheteurs éventuels. Le vérificateur doit examiner, lorsqu'il détermine la méthode de vente la plus indiquée, si l'on a analysé et pris en considération d'autres possibilités.

Une fois le moyen choisi, il faut étudier d'autres questions. A-t-on établi les critères d'admissibilité des soumissionnaires? Les soumissionnaires potentiels ont-ils été informés adéquatement de ces critères? On a mentionné que les critères d'admissibilité déterminés au Canada n'étaient pas toujours suffisamment clairs, ce qui exposait les soumissionnaires à des dépenses inutiles. Les vérificateurs voudront vérifier si la méthode d'évaluation utilisée pour la société visée est adéquate. Dans le cas des sociétés d'État, certaines considérations liées à la politique

gouvernementale peuvent faire pencher la balance en faveur d'un soumissionnaire dont l'offre est inférieure à la plus élevée, mais qui a d'autres qualités compatibles avec la politique. L'évaluation sert de guide pour maximiser le produit de la vente dans un contexte où des considérations d'ordre politique entrent en jeu. La prudence s'impose aux vérificateurs lorsqu'ils se font une opinion sur le caractère adéquat d'une méthode d'évaluation utilisée par le gouvernement, l'évaluation d'entreprises n'étant pas une science exacte. La privatisation fait appel à des méthodes et techniques complexes. Il faut posséder des compétences et avoir une formation adéquate pour être capable de les utiliser efficacement. Le vérificateur doit déterminer si le personnel engagé dans le processus de privatisation possède les compétences et les antécédents nécessaires.

Déceler les conflits d'intérêts et préserver la confidentialité de l'information sont d'autres importants domaines de vérification. Au Canada, il y a eu des allégations de conflits d'intérêts et des violations de la confidentialité de l'information commerciale. Dans un cas, à tout le moins, des poursuites ont été intentées contre une personne. La divulgation de l'information est une autre question qui soulève un intérêt considérable au Canada. Dans certains cas, les employés de la société visée n'avaient pas été informés de la décision du gouvernement de la privatiser ni de ce que cela comportait. Ils l'ont appris par les médias. Cette lacune a des répercussions graves sur l'efficacité et l'efficacité du processus de privatisation et peut ébranler le moral des employés.

En qualité de vérificateurs, nous devons vérifier si le gouvernement a vu à ce que l'on informe efficacement les employés et la direction. Des systèmes et procédures devraient garantir que les décideurs disposent de l'information adéquate. Ces personnes sont, entre autres, les ministres touchés, le Cabinet et le Parlement. Les conflits d'intérêts sont source de nombreux problèmes. Quelle devrait être la responsabilité du vérificateur qui examine les procédures en place pour décourager et découvrir les conflits d'intérêt, la connivence et la collusion? Quelle ampleur les travaux du vérificateur devraient-ils avoir dans ce domaine?

Etant donné la montée des privatisations dans le monde, il est temps que nous commençons à traiter des méthodes de vérification appropriées, et je suis heureux d'avoir pu vous faire part de mes idées à ce sujet.

La vérification des opérations de privatisation: Le processus et non la politique

Voici des extraits d'un discours prononcé par le vérificateur général Ken Dye lors du Congrès des comptables publics tenu à Melbourne, en Australie, en mars 1989.

La vérification des opérations de privatisation est importante parce que les contribuables ont le droit de savoir si les biens acquis ou mis en valeur avec les impôts et taxes qu'ils ont versés sont cédés d'une façon qui permette de récupérer la plus grande part possible de l'investissement, que ce soit sous forme d'argent ou bien d'avantages économiques ou sociaux.

Au Canada, il y a deux principaux types de privatisation: l'impartition de contrats au secteur privé et le désinvestissement de sociétés d'Etat, c'est-à-dire la vente d'actions ou d'actif.

Parmi les sociétés d'Etat qui ont été privatisées ainsi au Canada au cours des dernières années, mentionnons la Corporation de développement du Canada, les Arsenaux canadiens Ltée, Canadair Ltée et Téléglobes Canada.

Au Canada, on a fondé les sociétés d'Etat en grande partie pour répondre à des besoins réels ou perçus découlant de politiques du gouvernement.

Le Canada a veillé à préserver l'intérêt national par voie de réglementation plutôt que par propriété des entreprises. Par conséquent, la proportion des sociétés qui sont propriété de l'Etat est moins importante au Canada que dans la plupart des pays d'Europe.

Depuis 1984, douze entités qui étaient la propriété à part entière de l'Etat ont été privatisées. Le total du produit de ces privatisations s'élève à environ 1,5 milliard de dollars. En outre, le gouvernement a vendu des actions et des bons de souscription qui ont rapporté environ 700 millions de dollars. En ce moment, quatre entreprises sont sur le point d'être privatisées, dont Air Canada, principale compagnie aérienne canadienne.

Le gouvernement prend en considération plusieurs facteurs lorsqu'il envisage une privatisation, par exemple la compétitivité de la société d'Etat, sa viabilité et les répercussions qu'aurait la vente sur la région ou la collectivité touchées ainsi que sur sa propre situation financière. À partir de cette analyse, le Cabinet détermine quelles sociétés d'Etat sont susceptibles de donner un meilleur rendement en propriété privée.

Vérification des opérations de privatisation

Ces sociétés d'Etat font alors l'objet d'un examen approfondi par des représentants du gouvernement et de la société ainsi que par des conseillers du secteur privé. Cette équipe chargée de l'examen, dont le travail est coordonné par le Bureau de privatisation et affaires réglementaires, détermine ensuite diverses possibilités qui sont soumises à l'examen du Cabinet. Une fois la vente approuvée par le Cabinet, on entreprend les démarches législatives, financières et juridiques en vue de la vente. Ces démarches comprennent une évaluation définitive de la société d'Etat, l'annonce de la mise en vente, un appel d'offres ou une émission publique d'actions et le dépôt, s'il y a lieu, d'un projet de loi au Parlement. Le processus passe ensuite par les étapes de l'adoption du texte de loi, de la vente proprement dite et de la cession du titre de propriété au secteur privé.

Vérification des opérations de privatisation

Je peux vérifier le processus de privatisation en effectuant une vérification d'optimisation des ressources au Bureau de privatisation et affaires réglementaires. Je peux aussi effectuer un examen spécial de la Corporation de développement du Canada. En fait, un examen est en cours à l'heure actuelle. Dans le cadre de cette vérification, nous examinons divers aspects de la privatisation de deux ou trois entreprises. Lorsque l'on effectue un examen spécial, en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, on essaie de déterminer si la gestion des ressources matérielles, humaines et financières de la société est économiquement efficace et si le déroulement de ses opérations est efficace. Toutefois, il y a un piège. L'examen spécial n'a lieu que tous les cinq ans, et la Corporation de développement du Canada n'intervient pas à toutes les étapes du processus de privatisation. Aussi, c'est délibérément que j'utilise l'expression «processus de privatisation». Le vérificateur général n'a pas le mandat de remettre en question la valeur d'une politique gouvernementale, mais il doit savoir toutefois si l'on a effectué une analyse appropriée et si les décideurs disposent de l'information adéquate pour décider d'une politique et la mettre en oeuvre en toute connaissance de cause.

La privatisation d'une société peut viser divers objectifs, dont : maintenir d'un certain niveau de



Kim Kyung-Deok, de la Corée, à l'extrême gauche.

MM. Mohamed Said Doaudi et

Mohamed Haddoudi sont

venus faire leur stage en 1986,

sous la conduite de Louis

Lalonde, directeur principal

de l'emploi et de l'immigration

du Canada (CEIC). Tous deux

sont originaires du Maroc, où

ils détiennent à la fois les

fonctions de juges et de

vérificateurs. Dans la lettre

qu'ils ont récemment adressée

au BVC, ils soulignent que

tout ce qu'ils ont appris dans

le cadre du Programme s'est

avéré utile dans leur travail, et

qu'ils étaient tous les deux sur

le point d'être promus à des

postes de conseiller principal

de la Cour des comptes.

À son arrivée au BVC en 1987,

M. Mohamed Ben Abda,

originnaire de Tunisie, a été

affecté à l'équipe de la CEIC

également. À la fin du stage,

M. Ben Abda, qui était attaché

à la Chambre des entreprises

publiques de la Cour des

principal. À la fin de son

stage, il a été promu chef du

Servise du personnel de la

Commission supérieure de

vérification des finances

publiques, où il dirige 1 800

personnes. M. Sahid nous

remercie de nous intéresser

à sa carrière. Il nous écrit :

«Votre démarche me rappelle

que je dois beaucoup au

BVC.»

M. Kulasekara Leslie Perera

était déjà surintendant de la

vérification au Sri Lanka

lorsqu'il est arrivé au Bureau

en 1987. Dans sa lettre, M.

Perera évoque l'année

inoubliable qu'il a passée à se

former dans le domaine de la

vérification intégrée auprès

de l'équipe de l'Énergie, des

Mines et des Ressources, sous

la houlette du directeur

principal Bill Woodley.

M. Kim Kyung-Deok,

originnaire de Corée, a

amorcé son stage en 1987,

après de l'équipe de

l'Agriculture, dirigée par Paul

Ward, vérificateur général

adjoind. De retour en Corée, il

a été nommé chef d'équipe de

la Division 1 du Bureau des

travaux d'ingénierie. L'année

dernière, il a été muté à la

Division 2, qui effectue la

vérification de projets de

construction.

M. Leung Kwok Kit (George),

originnaire de Hong-Kong,

avait été affecté en 1987 à

l'équipe du directeur

principal de Pêches et

Océans, Hugh McRoberts. Une

Leung Kwok Kit, de Hong-Kong.



Mohamed El Hilali, du Maroc.

fois son stage terminé, il a

accepté le poste de premier

vérificateur du traitement

électronique des données à la

Direction de la vérification

informatique du ministère de

la vérification, chargées de gérer

la vérification des systèmes

informatiques de 15 ministères

importants.

M. Mohamed El Hilali s'est

joint au Programme des

boursiers de la FCVI en 1987,

dans l'équipe du directeur

principal de la CEIC, Louis

Lalonde. À la fin de son stage,

il est retourné au Maroc, où il

s'acquitte du double mandat

de juge et de vérificateur,

auprès de la Cour des

comptes.

Notre correspondance avec

les anciens boursiers de la

FCVI nous a malheureusement

appris le décès de Mme Naomi

Inniss-Estrado de Trinité-et-

Tobago. Mme Inniss-Estrado

était venue au Bureau en 1984

pour faire un stage dans

l'équipe du directeur principal

des Ressources humaines, Cy

Barass.

Ces nouvelles de nos anciens

boursiers montrent que le

Programme des boursiers

BVG-FCVI a favorisé

l'introduction de la

vérification intégrée dans de

nombreux pays, créant ainsi

une fraternité internationale

en pleine expansion de

vérificateurs du secteur

public.

Par la suite, elle a été mutée au Bureau de vérification de la Chine. Elle est chargée de la vérification des projets de la Banque mondiale, où elle met d'avantage en pratique ce qu'elle a appris au BVG. Mlle Du est également chargée des projets de vérification dont les fonds proviennent de source étrangère, et, en fait, l'ambassade du Canada a retenu les services du Bureau de vérification d'un projet de l'Agence canadienne de développement international en Chine.

M. Wazir Ahmad Qureshi, était directeur des comptes, au ministère des téléphones et télégraphes du Pakistan, au moment de son affectation en 1985 à l'équipe de l'Agriculture, relevant du



De gauche à droite : Mohamed Said Daoudi, Elbaz Benar et Mohamed Hachoudi, du Maroc.

regretté directeur principal Henry de Souza. À son retour au Pakistan, M. Ahmad Qureshi a été promu directeur du Service de la vérification d'optimisation, au Vérificateur général du Pakistan. En 1988, il a été promu directeur général, Méthodes et Formation en vérification d'optimisation, et il dispense des conseils techniques aux vérificateurs principaux concernés. Il est attribué à la formation en

Wazir Ahmad Qureshi, du Pakistan.



relevant du directeur principal Joe Hudson, il était surintendant de la vérification au Sri Lanka. Depuis, il a été promu à deux reprises : d'abord, au poste de vérificateur général adjoint, et ensuite, à celui de sous-vérificateur général. M. Mayadunne nous dit que la vérification de l'optimisation des ressources est devenue un concept courant au gouvernement du Sri Lanka.

M. Vincent Azie, originaire de Lagos, au Nigeria, a fait son stage dans l'équipe de l'Environnement et de Consommation et conduite de Don Young, directeur principal. Il est demeuré à son poste de vérificateur principal jusqu'à sa promotion, en 1987, au poste de directeur adjoint de la vérification. Depuis qu'il a terminé son stage, il a donné des cours de vérification intégrée dans son pays.

Mlle Zuoling Du, native de Beijing, en Chine, a été affectée à l'équipe du directeur principal du Perfectionnement professionnel, Murdo MacSween. À la fin de son stage en 1986, Mlle Du est retournée en Chine et on lui a confié la vérification d'un projet de chemin de fer financé par la Banque mondiale. Elle a été promue deux fois : d'abord, au poste de chef de section et, ensuite, à celui

l'élaboration des Méthodes en tant que boursier en 1985, pour étudier sous la férule du directeur principal Mike Adibe. Depuis la fin de son stage, M. Da Mota a donné des conférences sur la vérification intégrée dans de nombreuses entités fédérales et sociétés d'Etat. En 1988, il a influencé ceux qui ont promu la Constitution fédérale du Brésil afin que la Cour fédérale des comptes puisse effectuer des vérifications d'optimisation des ressources touchant le gouvernement fédéral.

Mohamed Ben Abda, de la Tunisie.



Sahid de l'Indonésienne.



retourné à Hong-Kong. En juin 1987, il a été nommé vérificateur principal, et deux ans après, promu au poste de directeur adjoint. M. Pong précise que l'expérience acquise au BVC lui sera à jamais utile, tant sur le plan personnel que professionnel, en qualité de vérificateur du secteur public.

M. Muhammad Akram Khan

était directeur de la vérification commerciale du

Pakistan lorsqu'il s'est joint à

l'équipe de Travaux publics,

principal Shahid Minto, en

1983. De retour au Pakistan en

1984, M. Akram Khan a été

promu directeur général et il

enseigne la vérification

d'optimisation des ressources

aux cadres intermédiaires. Il a

publié une série de 12

volumes de lignes directrices

sur la vérification

d'optimisation. Il participe

activement à la publication

d'une revue professionnelle

semestrielle sur la vérification

d'optimisation intitulée

PERFORMIT (on peut la

trouver à la bibliothèque du

BVG). «Je tiens à souligner,

déclare-t-il, que les fonds

investis par le gouvernement

canadien dans ma formation

ont été bien utilisés.»

M. Adebayo Thomas est venu

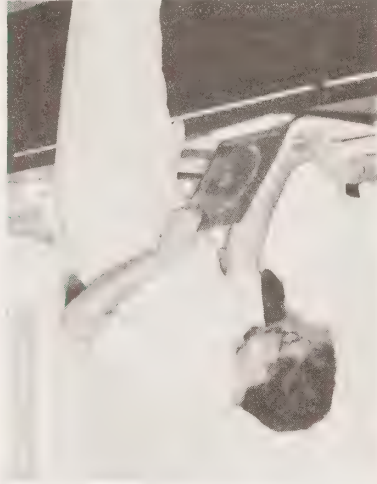
au BVG en 1983 alors qu'il

était directeur adjoint de la

vérification, au Nigeria. Au

cours de son stage, il a été

Muhammad Akram Khan, du Pakistan.



Au milieu, Michael Pong de Hong-

Kong.

l'équipe du directeur principal d'approvisionnements et Services, Wayne Cluskey. À la

fin de son stage en 1983, il a

été nommé premier

vérificateur au Bureau du

vérificateur général de la

Malaysia. Il est devenu

vérificateur principal par

interim de la Division de la

vérification intégrée en 1984.

Il est actuellement détaché en

qualité de gestionnaire de la

vérification, à la Malaysian

Telecom Company.

M. Don Hewagamage était

vérificateur général adjoint au

Sri Lanka lorsqu'il a participé

au Programme des boursiers

de la FCVI en 1982. Il a étudié

au sein de l'équipe sous la

ferule du directeur principal

Don Young, chargé de Parcs

Canada. Lorsqu'il est retourné

au Sri Lanka, il a été nommé

sous-vérificateur général.

L'été dernier, il était

vérificateur général par

interim pendant l'absence du

VG en voyage à l'étranger. M.

Hewagamage a écrit pour dire

que son année au BVG a été

inoubliable : «Le concept de la

vérification intégrée

englobant celui plus vaste de

l'obligation de rendre compte

me permet de me

perfectionner et d'accroître

mes connaissances.»

M. Michael Pong, originaire

de Hong-Kong, a travaillé au

BVG où il relevait de John

Hitchinson, directeur

principal de l'équipe chargée

du ministère de l'expansion

industrielle régionale. À la fin

de son stage en 1984, il est



A gauche, Severino Pina, du Mexique.

afecté à l'équipe de Santé et

Bien-être social, dirigée alors

par Bonnie Miller. À la fin de

son stage, M. Thomas est

retourné dans son pays où il a

été promu directeur adjoint

de la vérification. Il a pris sa

retraite en décembre 1989,

après 35 années de service

dans la fonction publique du

Nigeria.

M. Severino Pina, originaire

du Mexique, était chef de

service à la Cour des comptes,

lorsqu'il s'est joint au BVG en

1984. Il a aussi fait son stage

auprès de l'équipe de Santé et

Bien-être social. M. Pina a été

nommé directeur des

Finances, au Mexique. Puis il a

été nommé gestionnaire du

Système de contrôle du temps

et des programmes. En 1986,

M. Pina est revenu au BVG

suivre un cours de brève

durée sur le logiciel IDEA. En

1989, il est revenu à Ottawa

pour se familiariser avec le

projet ADAPT et le mode de

fonctionnement de la

Direction de la vérification

informatique. En avril 1989, il

a été promu directeur général

chargé de la vérification des

dépenses dans le secteur

central. Il a participé à des

projets de recherche sur

l'établissement de la politique

des vérifications

et le recensement des

problèmes en vue d'instaurer

d'optimisation des ressources

du gouvernement du Mexique.

Lorsque M. Sarah

Mayadunne a été affecté en

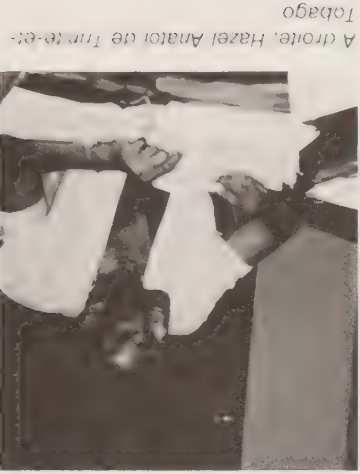
1984 à l'équipe des Méthodes,

Des nouvelles des boursiers

L'équipe du directeur principal du Perfectionnement professionnel, Yvan Gaudette, une fois son stage terminé, M. Oregé a élaboré et donné de nombreux cours de comptabilité et de vérification au Kenya. Depuis il a été promu directeur principal adjoint de la vérification et sous-directeur de la vérification au Bureau du vérificateur général du Kenya. M. Oregé a suggéré d'organiser une réunion des anciens boursiers dans le but d'échanger idées et connaissances.

À son arrivée à Ottawa en 1982, Mlle Hazel Anatol était directrice de la vérification des sociétés d'Etat et des organismes législatifs de la République de Trinité-et-Tobago. Elle a été affectée à l'équipe de Santé et Bien-être social, alors dirigée par Bonnie Miller. De retour chez elle, Mlle Anatol a été nommée vérificatrice générale adjointe, dans la section de Trinité-et-Tobago de l'Institut des vérificateurs internes, elle en a été élue première vice-présidente en avril 1989.

M. Khairuddin Bin Jamaluddin, originaire de la Malaisie, avait été affecté à



A droite, Hazel Anatol de Trinité-et-Tobago



M. C. Nesarajah, de la Malaisie.

M. Fong dit qu'il a conservé un excellent souvenir de l'équipe de Pêches et Océans, dirigée alors par Ike Prokaskas.

M. C. Nesarajah, originaire de la Malaisie, a été très occupé depuis la fin de son stage en 1982. Pendant son séjour au BVC, il avait été affecté à l'équipe d'Industrie et Commerce, de Larry Ting. De retour en Malaisie, il a assuré la direction de la vérification intégrée des missions commerciales de son pays; ensuite, il a été directeur adjoint de la Division des vérifications fédérales de la Malaisie; puis directeur de la vérification du Bureau de la

Malaisie; puis directeur de la vérification de Sarawak, à Bornéo, poste qu'il occupe actuellement. Il a également participé à la préparation du programme de formation de 1986 de l'Organisation asiatique des institutions supérieures de contrôle des finances publiques et de la FCVI, en vue de la vérification intégrée des missions étrangères à Manille, aux Philippines.

M. Winston Oregé était directeur adjoint de la vérification de la République du Kenya lorsqu'il vint en 1981 travailler et étudier comme boursier au sein de

Le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) se voit souvent demander de partager son savoir avec les bureaux de vérification d'autres pays par le biais de projets tels le Programme de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (FCVI), lancé en 1980. Financé par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et administré par la FCVI avec le concours du Bureau, le Programme permet à des vérificateurs chevronnés, hauts fonctionnaires de pays en développement, de faire un stage au Bureau.

Les boursiers passent une année au BVC, participent à diverses vérifications intégrées et enrichissent leurs connaissances de la vérification et de la comptabilité du secteur public, notamment dans le domaine de la vérification d'optimisation des ressources. Opinions a écrit aux 74 boursiers du monde entier qui ont fait un stage au Bureau depuis le lancement du programme.

Les 23 boursiers que nous avons pu joindre ont souligné que leur stage au BVC avait favorisé leur carrière, et qu'ils avaient pu contribuer aux pratiques de vérification dans leur propre gouvernement ainsi que sur la scène internationale. Le premier boursier qui a terminé avec succès son stage dans le cadre du Programme de la FCVI est M. Fong Heng Boo, de Singapour. À son arrivée au BVC en 1980, M. Fong était directeur de division au service de vérification des sociétés d'Etat, à Singapour. Depuis, il a été promu vérificateur général adjoint de ces sociétés.

La vérification de l'intégrité des bases de données
deviendra plus importante que la vérification des états financiers

«La technologie évolue rapidement», a déclaré M. Marshall, troisième confèrencier et vérificateur général adjoint à la tête des services de vérification

informa-tique au BVC. M. Marshall, maintenant détaché

auprès de Douanes et Accise, a déclaré que les utilisateurs

veulent maintenant un type d'information personnalisée.

Les états financiers ne permettent pas de bien rendre

compte en raison de leur limitation et de leur manque

d'actualité. Les utilisateurs ont besoin de données qui les

aident à prendre des décisions et non seulement à

évaluer les décisions passées, d'où l'avènement de bases de

données que peut consulter le public et qui fournissent aux

responsables de la réglementation et aux

actionnaires de l'information financière à jour. Comme les

utilisateurs finaux consulteront davantage les

bases de données, l'intégrité des systèmes deviendra une

nécessité. Le vérificateur

D'autres tendances, prédites par M. Marshall, sont la vérification continue plutôt que périodique et un deuxième traitement parallèle des opérations. «De nouvelles connaissances et techniques en vérification, une connaissance des systèmes experts et l'utilisation de modèles de décision et

«Dans l'avenir, a-t-il ajouté, les dossiers ne renfermeront pas que des chiffres, mais feront appel à toutes les ressources

médiatiques. Les systèmes, par exemple, donneront à

l'utilisateur les données... de vive voix. Comment pourrons-nous assurer l'intégrité de

pareils systèmes?»

«Les organisations ne seront plus isolées les unes des

autres. Des réseaux d'information les relieront

entre elles. Certains ministères, dont Douanes et

Accise, font l'expérience de liaisons avec des bases de

données ministérielles. Cependant, a poursuivi M.

Marshall, comment les vérificateurs pourront-ils

savoir s'ils sont en train de vérifier la bonne base de

données?»

David Roth, confèrencier de la table

ronde sur la vérification d'attestation.

à gauche, David Marshall, confèrencier de la table ronde sur la vérification



David Roth, confèrencier de la table ronde sur la vérification d'attestation.

d'analyses de régression seront d'une importance

capitale pour les vérificateurs», a-t-il poursuivi.

M. Marshall estime que la clé est l'intégrité des bases de

données. Il entrevoit lui aussi une intégration plus poussée

de la VOR et de la vérification financière ainsi qu'une intensification de la détection des

fraudes, changement qui nécessitera une perspective

débordant le cadre des ministères.

Alors, vers quoi nous dirigeons-nous?

Les six confèrenciers, qu'ils aient parlé de VOR ou de

vérification financière, ont transmis un même message : le

monde de la vérification est en mutation. Le gouvernement

aussi. La technologie aussi. Dans bon nombre de cas, nos

réussites passées nous poussent vers de nouveaux

buts. Notre créativité et notre capacité d'adaptation seront

mises à l'épreuve.

Le passé nous apprend qu'il est difficile de prédire le

moment et la rapidité des changements. Il n'en demeure

pas moins que nos confèrenciers ont soutenu

avec conviction que le monde de la vérification se révélera

riche en défis.

Plus de vérification et moins de consultations

« Dans l'avenir, a-t-il enchaîné, les responsables de la réglementation et les actionnaires exigeront que les opinions des vérificateurs portent surtout sur les contrôles internes. Les vérificateurs auront davantage de responsabilités pour ce qui est de déceler les fraudes et les actes illégaux, surtout si des cadres sont impliqués. On demandera aussi une opinion sur les repercussions des activités de l'organisation sur l'environnement. On consacra plus de temps à la vérification et moins aux consultations. »

« Comme on demandera plus de comptes dans le secteur public, la direction des entités vérifiées devra rendre plus de comptes sur les systèmes, et il faudra vérifier ces systèmes », a déclaré M. Bradshaw. De plus, on verra une intégration accrue de la VOR et de la vérification financière au cours de la prochaine

décennie. En conclusion, M. Bradshaw a indiqué que les vérificateurs devraient se poser trois questions sur chaque entité qu'ils vérifient : 1) Comment réussit-elle à s'adapter? 2) Dans quelle mesure répond-elle aux besoins de ses employés? 3) Comment la direction se comporte-t-elle face aux erreurs? Le conférencier suivant, le sous-contrôleur général David Roth, a prédit que dans les années quatre-vingt-dix, les vérificateurs du gouvernement fédéral feront face à des ressources réduites, à des systèmes de plus en plus complexes et à des changements importants de la philosophie de gestion. « On prendra plus de risques

en partant du principe qu'il y a probité et prudence », a déclaré M. Roth dans son exposé sur l'avenir de la vérification d'attestation. M. Roth a expliqué que la limitation des ressources dans la fonction publique donnera aux gestionnaires plus de pouvoir discrétionnaire et une obligation accrue de rendre des comptes. Le Bureau du contrôleur général (BCG), par exemple, a réduit le nombre d'échelons à sa direction et décentralisé le processus décisionnel. M. Roth a traité de la mise sur pied du Système d'information financière (SIF), actuellement en cours dans la fonction publique fédérale. Le processus décisionnel tendant vers une décentralisation, pendant la phase de planification du nouveau système financier, on a cherché à établir 1) de quelle information chaque niveau avait besoin, 2) le degré d'exactitude requis (par exemple, le ministère des Finances se soucie moins de l'exactitude des détails que la direction des ministères et 3) quelle information devrait



Bill Bradshaw, conférencier à la table ronde sur la vérification d'attestation.

Retour à la vérification axée sur les systèmes

être inaccessible à certains utilisateurs. M. Roth a décrit le système comme une base de données relationnelles, constituée pour l'heure de neuf modules, qui doivent être mis en relation les uns avec les autres. « L'une des conséquences importantes de cette organisation pour la vérification d'attestation sera l'absence de données ajoutées. Les vérificateurs financiers n'auront accès à certaines données qu'au niveau régional ou local.

« Le point de mire des vérifications ne cesse de se mouvoir des systèmes aux données, et vice versa », a expliqué M. Roth. Il y a quinze ans, on se concentrait sur les systèmes; maintenant, nous nous attachons sur les données. Mais, on constate un retour aux systèmes en raison de leur complexité croissante. Nous devons repérer les contrôles clés de façon à pouvoir quantifier le degré de certitude que donnent les systèmes.

« En vertu de l'APRM, la vérification interne a pour objet de commenter et de confirmer la certitude donnée par la direction », a expliqué M. Roth. Au cours de la prochaine décennie, il y aura plus de vérifications internes des systèmes financiers. Quant au BCG, il examinera les rapports annuels de gestion. Parmi les autres changements auxquels s'attend M. Roth, mentionnons le rôle accru des vérificateurs dans la détection des fraudes et la nécessité d'évaluer d'avantage les risques dans le cadre des vérifications financières.

L'efficacité se mesure par le nombre d'années-personnes éliminées dans le budget est inacceptable tout comme la notion qui veut que l'efficacité passe par un resserré des contrôles. De meilleures évaluations de l'efficacité, en fait, rassureraient la population et rendraient moins nécessaires les contrôles. Pour conclure, M. Johnson a déclaré qu'il fallait surmonter les nombreuses difficultés et que les améliorations se feraient lentement et progressivement. «Les commissions royales constituent une forme d'évaluation de programmes et continueront de jouer un rôle important», a-t-il conclu.

L'avenir de la vérification d'attestation

La table ronde sur la vérification d'attestation réunissait trois participants qui, dans leurs domaines respectifs de compétences, ont donné à nos gestionnaires et directeurs une perspective de l'avenir de la vérification d'attestation. Le vérificateur général adjoint Mike McLoughlin a joué le rôle d'animateur.

M. Bill Bradshaw, qui est détaché pour deux ans auprès de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA), a abordé le sujet de la vérification d'attestation. Il entrevoit un recours accru, dans les dix prochaines années, aux bases de données, qui seront à jour à la minute près.

«À court terme, les états financiers auront toujours leur utilité comme unique outil d'analyse du rendement. L'utilisation de techniques analytiques dans la vérification financière fera davantage appel au jugement», a déclaré M. Bradshaw.

que les hommes politiques jouent dans les comités qui leur vaut d'être réélus. Nous devons déborder le cadre des comités si nous voulons vraiment faire un examen minutieux de l'efficacité des programmes publics.

Pour ce qui est de sa deuxième proposition, il a déclaré que demander à un sous-ministre de faire une évaluation de l'efficacité revenait à lui demander de s'empaler sur son propre sabre. «Le sous-ministre relève directement du ministre et, en 30 ans de carrière dans la fonction publique, je n'ai jamais rencontré un ministre qui aimait être critiqué par son sous-ministre.»

En abordant sa troisième proposition, M. Johnson a fait remarquer qu'un grand problème que pose l'évaluation de l'efficacité réside dans la définition des objectifs pour les programmes vastes et complexes. Il a mentionné CBC, dont le mandat est de présenter des émissions nationales qui répondent aux goûts des auditeurs et de favoriser les intérêts du Canada. Ces objectifs éphémères rendent contradictoires rendent l'évaluation de programmes très difficile. «Toujours, a-t-il ajouté, on n'insistera jamais trop sur l'importance de l'évaluation des programmes.»

La population a besoin d'être rassurée

Sur sa dernière proposition, M. Johnson a indiqué que nous avons fait davantage de progrès sur le plan technologique pour mesurer l'efficacité. Il a dit qu'il était grandement nécessaire, à l'heure actuelle, de faire savoir aux hommes politiques et à la population que l'efficacité s'était améliorée. Il faut s'attaquer à la façon conventionnelle d'évaluer l'efficacité. La notion selon laquelle

miser sur les points forts du modèle de la vérification d'attestation, telles la confiance et l'approche objective. Ces conditions et des capacités d'analyse acquises dans nombre d'autres disciplines seraient nécessaires pour comprendre les activités complexes que nous vérifions. Elle avance que, à défaut d'atteindre ce but, la VOR deviendra plus limitée, sera moins utile et aura moins de poids. Elle a expliqué que la VOR gagnerait en vigueur si l'on recourait davantage à d'autres disciplines et méthodes. Mme Barrados a conclu en invitant les MX et DX à contribuer à la formulation d'une pratique qui soit progressive et innovatrice et à améliorer les perspectives d'avenir de la vérification intégrée.

Le troisième conférencier, M. Al Johnson, a parlé surtout de l'évaluation de programmes. Il a d'abord énoncé quatre propositions. Premièrement, la demande d'évaluation de programmes n'est pas très forte; deuxièmement, l'offre de services d'évaluation de programmes ne l'est pas non plus; troisièmement, l'évaluation de l'efficacité présente de grandes difficultés; et quatrièmement, il ne faut pas laisser de côté l'évaluation de l'efficacité.

Les hommes politiques ne sont pas réélus en raison du rôle qu'ils ont joué dans des comités

Au sujet de la première proposition, M. Johnson a déclaré qu'il n'y a pas beaucoup de travaux sur l'efficacité des programmes gouvernementaux qui soient objectifs et non partisans. En outre, le Comité des comptes publics consacre peu de temps à l'évaluation objective des politiques et des programmes. Il a indiqué que le problème était en partie attribuable au processus politique, en ce sens que ce n'est pas le rôle

de la satisfaction à l'égard de l'administration publique. Il a également indiqué que bon nombre de gestionnaires et de représentants élus voyaient la VOR comme très punitive. Il nous faut maintenant modifier cette perception, ce qui est faisable, notamment en dressant des rapports plus globaux.

Les gestionnaires sont maintenant disposés à collaborer

M. Boisclair a énuméré quelques solutions à ces problèmes. Par exemple, pour la VOR, on offre maintenant plusieurs possibilités à la direction. L'une d'elles, à laquelle travaille actuellement la FCVI, prévoit l'attestation des déclarations de la direction sur l'efficacité. Il incombe au vérificateur de donner des choix aux entités vérifiées. M. Boisclair a affirmé que l'existence de la vérification intégrée dans les 10 ou 20 prochaines années dépendra de sa crédibilité en tant que mécanisme de reddition des comptes. Les vérificateurs doivent expliquer franchement leur façon de procéder. M. Boisclair a terminé en disant qu'il voyait un brillant avenir pour la VOR. «D'hostiles qu'ils étaient il y a dix ans, les gestionnaires sont maintenant disposés à collaborer.»

Le deuxième conférencier de cette table ronde, Mme Maria Barrados, a commencé en faisant remarquer que son exposé s'appuyait sur plusieurs années d'expérience pratique de la VOR au BVG. En outre, elle est la responsable fonctionnelle du Bureau dans le domaine de l'efficacité. Sur le plan professionnel, elle est issue du domaine de la recherche appliquée; elle soutient que, sous cet angle, les problèmes techniques que pose la mesure n'ont pas été résolus. C'est pourquoi elle a

Jugé qu'il serait utile de comparer le modèle classique de la vérification d'attestation et le modèle de la VOR actuellement appliqué au BVG.

La VOR et la vérification d'attestation ont été conçues sur deux modèles différents

Mme Maria Barrados a contesté l'idée courante selon laquelle la VOR et la vérification d'attestation découlent du même modèle. «D'abord, a-t-elle expliqué, les travaux de vérification du BVG sont fonction des attentes du Parlement : le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes». Ensuite, la VOR a subi une mutation importante ces dix dernières années, son centre d'intérêt étant passé des systèmes et pratiques aux résultats. L'élaboration des méthodes n'a pas connu la même évolution et leur mise à jour se poursuit. Celles-ci doivent être adaptées aux nouveaux besoins. «De plus, a-t-elle dit, pour bien nous acquitter de nos responsabilités et présenter des rapports comme l'exige la

Loi sur le vérificateur général, il nous faudrait un grand nombre d'approches théoriques différentes issues de diverses disciplines. Des compétences plus variées seraient conformes au mandat du Bureau. Les vérificateurs pourraient choisir une approche et une méthode d'analyse qui leur permettent de relever les cas de considération insuffisante comme l'exige la loi et d'en faire la démonstration. Ils pourraient alors recueillir de l'information probante et tirer des conclusions en se fondant sur les critères choisis conformément à la politique du Bureau.»

Mme Barrados a comparé la vérification d'attestation à une pyramide et la VOR à un diamant. Une vérification VOR commence par la cueillette de données sur les composantes d'une entité et, ensuite, s'élargit en une analyse des activités correspondantes pour se terminer par un contrôle et une conclusion fondée sur certains critères. Selon elle, ce modèle n'est pas incompatible avec le modèle de la vérification d'attestation, mais il en diffère dans la pratique. L'avenir dépend beaucoup de notre capacité à



Les conférenciers qui ont parlé de la VOR, de gauche à droite : Jean-Pierre Boisclair, Maria Barrados, Al Johnson

Ouvrir des portes sur l'avenir

La sixième Conférence annuelle des gestionnaires et des directeurs du Bureau du vérificateur général (BVG), qui avait pour thème «Ouvrir des portes sur l'avenir», a eu lieu à Montebello (Québec) en décembre 1989. Dans cet article, Neil Maxwell, Tom Beaver et Michel Garneau présentent un résumé des discussions aux tables rondes, dont l'une portait sur l'avenir de la vérification des ressources, et l'autre sur celui de la vérification d'attestation.

L'avenir de la vérification de l'optimisation des ressources (VOR)

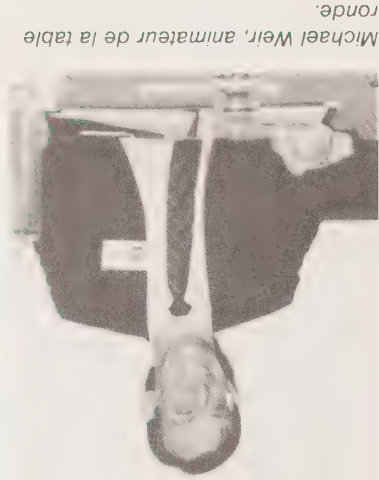
Les participants à cette table ronde, organisée pour la Conférence des MX et DX de 1989, représentaient bien les divers intérêts et expériences dans le domaine. Y participaient Jean-Pierre Boisclair, directeur administratif de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (FCVI), Maria Barrados, directrice principale au Bureau du vérificateur général, et Al Johnson, qui a occupé plusieurs postes de niveau supérieur dans la fonction publique fédérale et a été président de la Canadian Broadcasting Corporation (CBC). Cette table ronde était animée par Michael Weir de la Direction des méthodes professionnelles du BVG.

M. Boisclair a mené le débat, qui a ouvert en déclarant que son exposé pourrait se résumer en deux mots : changement et acceptation. Il a traité des changements qui s'opéraient depuis la sortie du rapport du Comité Wilson et a retracé l'évolution de la VOR. Il a énuméré les progrès qui y sont liés précisant qu'il

- n'en donnait pas une liste exhaustive :
- la Partie III du Budget des dépenses,
 - la capacité d'évaluer les réalisations et de faire rapport sur l'efficacité;
 - l'importance accrue donnée à l'obligation de rendre compte (ex. : la Partie III du Budget des dépenses),
 - la nouvelle Loi de 1984 sur les sociétés d'Etat,
 - le régime d'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (APRM) et
 - un milieu de l'évaluation des programmes dynamique.

La vérification de l'optimisation des ressources a-t-elle amélioré le gouvernement?

M. Boisclair a indiqué qu'il fallait encore aborder la question suivante : la vérification intégrée a-t-elle contribué à améliorer le gouvernement ou l'application de la politique dans le secteur



Michael Weir, amateur de la table ronde.

public? «On débat toujours cette question, qui n'appelle pas une réponse catégorique», a-t-il déclaré. L'un des principaux obstacles à surmonter concerne les partis pris dans la vérification parce que, dans certains cas, seul le vérificateur - non la direction - se prononce sur les résultats des programmes. Un autre obstacle concerne la pression de plus en plus grande exercée sur les vérificateurs afin qu'ils mobilisent des équipes multidisciplinaires pour accomplir leurs travaux. Jusqu'à maintenant, les vérificateurs se sont davantage attardés sur les systèmes et pratiques. Toutefois, croire que le bon fonctionnement de ces derniers est synonyme de bon rendement serait réductif; mais ce bon fonctionnement en est plutôt un indice.

M. Boisclair a exposé les questions qui doivent être réglées dans l'avenir. Selon lui, la VOR, pour être utile, doit correspondre au véritable enjeu du secteur public. «Des choix d'ordre stratégique, non technique, devront être faits compte tenu de l'accroissement de la demande de services publics. La confiance entre les fonctionnaires, les députés et le grand public s'est érodée au cours des dix dernières années et doit être regagnée», a-t-il poursuivi.

Pour ce qui est de l'évaluation du rendement, il a indiqué que les aspects techniques avaient été en grande partie réglés et qu'il restait maintenant à la faire accepter et à l'implanter dans la culture organisationnelle. Le problème qu'il reste à résoudre pour une grande part est un problème lié aux ressources humaines et non d'ordre technique.

La tendance est à la consolidation des rapports de vérification. M. Boisclair a attiré l'attention sur le Rapport annuel de 1988 du vérificateur général de l'Ontario, qui donne une appréciation d'ensemble

organisations à apporter des changements, même avant la fin de la recherche.

En résumé, l'objet des études serait bien plus de faciliter l'amélioration des activités du secteur public que d'enrichir les connaissances en gestion. Une bonne partie de ce projet porterait sur la modification des attitudes plutôt que sur l'instauration de contrôles supplémentaires. On chercherait à réduire le nombre de règles et à faire davantage confiance aux employés. Les règles devraient prendre la forme de directives générales que viendraient compléter la motivation, la compétence et les valeurs de ceux qui les mettent en pratique.

À la fin de l'atelier de deux jours, le Danemark, l'Allemagne et la Suède avaient décidé d'aller de l'avant et de procéder à des études semblables dans leur propre fonction publique. L'Institut allemand de recherche en administration publique, hôte conjoint de cet atelier, a déjà entamé une étude dans son pays.

En Suède, on a aussi l'intention d'effectuer, comme



De gauche à droite, Charlotta Pawlowsky-Fiedell, déléguée de l'Allemagne, Thomas Falsson et Gunnar Gustafsson, de la Suède.

au Canada, une recherche-action puisque l'on ne vise pas d'abord à partager les connaissances, mais plutôt à intervenir afin d'améliorer le rendement. L'étude sera dirigée par un comité gouvernemental et s'inscrira dans une initiative visant à réorganiser la fonction publique dans ce pays.

On essaie de moderniser la fonction publique depuis près de sept ans au Danemark où



À gauche, Jesus Ruiz Huerta, délégué de l'Espagne, et à droite, Bob Bonwill, délégué de la France.

l'on a utilisé, en grande partie, les approches classiques, en se concentrant sur les lacunes et les mauvaises pratiques. Le Danemark a fait savoir qu'il changerait maintenant de méthode et chercherait les exemples à suivre pour inspirer aux gestionnaires un esprit d'innovation et un sentiment de confiance, souligner les réalisations et stimuler l'enthousiasme. Les participants de l'OCDE ont laissé entendre que leur organisme serait heureux de servir de point de liaison pour les échanges d'information et de remplir d'autres fonctions qui pourraient aider ce groupe de pays dans leurs études.

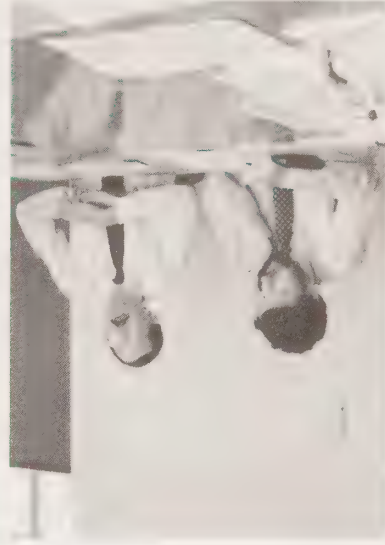
L'atelier sur les organisations performantes a confirmé que les études comme celle que nous avons effectuée pourraient jouer un rôle important en favorisant les tentatives d'amélioration de la performance dans les administrations publiques. Selon un des participants à l'atelier, si nous ne nous penchons pas sur ce que font les organisations performantes, nous passerons à côté de grandes améliorations économiques.

passer vraiment dans les organisations et de ce qu'elles font pour être performantes. Le lecteur peut ainsi établir un parallèle entre sa situation et les constatations de notre étude et celles de Tom Peters dans ses ouvrages intitulés *In Search of Excellence* et *Thriving on Chaos*. Tom Peters a mené son étude dans le secteur privé aux États-Unis; nous, dans le secteur public du Canada. Pourtant, nos constatations se ressemblent beaucoup, ce qui est d'autant plus révélateur que l'on enseigne surtout dans les écoles de gestion et d'administration publique que la gestion des organismes publics est fondamentalement différente de la gestion des organisations privées.

L'atelier a ensuite porté sur les similitudes entre les constatations de notre étude et celles de Tom Peters dans ses ouvrages intitulés *In Search of Excellence* et *Thriving on Chaos*. Tom Peters a mené son étude dans le secteur privé aux États-Unis; nous, dans le secteur public du Canada. Pourtant, nos constatations se ressemblent beaucoup, ce qui est d'autant plus révélateur que l'on enseigne surtout dans les écoles de gestion et d'administration publique que la gestion des organismes publics est fondamentalement différente de la gestion des organisations privées. Aux niveaux supérieurs, là où les gestionnaires s'occupent de stratégie et d'orientation générale, les différences sont manifestes. Dans le secteur privé, la stratégie repose sur la nécessité de survivre et de réaliser des profits malgré la forte concurrence. Dans le secteur public, la stratégie vise un pays et une société meilleurs de sorte que tous les citoyens qui y ont droit, et non seulement quelques-uns, bénéficient des services publics. Une société privée qui détient 70 p. 100 du marché est considérée comme très prospère. Dans le secteur public, qu'un ministère ne desserve que 70 p. 100 des bénéficiaires serait considéré comme un lamentable échec. Par contre, si nous examinons les organismes aux échelons des opérations, là où les employés fabriquent les

produits ou fournissent les services, nous constatons que la direction doit axer ses efforts sur la coordination des activités et sur la motivation des employés. Elle doit se concentrer sur les objectifs de l'équipe, son fonctionnement et son rendement. À ce niveau, les gestionnaires ont affaire à des personnes. Les personnes ont des sentiments analogues, qu'elles travaillent dans le secteur privé ou la fonction publique. Elles ont des appréhensions, des aspirations et des espoirs. Elles peuvent être tantôt enthousiastes, tantôt découragées et, parfois, indifférentes. Il ne faut donc pas s'étonner si les deux études se rejoignent.

Une autre question soulevée concernait la possibilité de mener des études similaires dans d'autres pays. On s'interrogeait sur les raisons et les façons de le faire. On pourrait faire des études pour voir d'une part si les constatations seraient les mêmes et, d'autre part, s'il est possible de susciter autant d'enthousiasme qu'au Canada. Enfin, on en apprendrait aussi



À gauche, John Purcell, délégué de l'Irlande, et à droite, Peder Tormwall, délégué de la Suède.



Leselotte Richter, déléguée de l'Autriche, et Tim Fry, délégué de la Grande-Bretagne.

d'avantage sur les aspects plus subtils de la gestion, qu'il est difficile de mesurer et de quantifier. On pourrait aussi élaborer de meilleures méthodes d'examen et d'évaluation des organisations. Voilà pour ce qui est des «pourquoi» de l'étude. En ce qui concerne les «comment» ou façons de procéder, on s'est demandé si les études pourraient être conçues moins à des fins de recherches et davantage pour accélérer l'amélioration du rendement de l'organisme et accroître la satisfaction des employés. Ces études pourraient peut-être servir à démontrer, même aux élus, qu'il est plus avantageux d'étudier l'excellence que d'analyser les résultats médiocres. Aux termes des discussions, les participants s'entendaient presque tous pour dire que le principal but d'études semblables serait de stimuler l'enthousiasme menant à l'excellence. Les études constitueraient une sorte de recherches-actions visant en partie à obtenir de nouveaux éléments d'information, mais visant aussi à inciter les

administrations publiques de plusieurs pays. L'objet de cette étude comportait deux volets. D'abord, elle devait permettre de déterminer si les caractéristiques relevées et documentées au Canada seraient similaires à celles notées dans les autres pays. Ensuite, et peut-être était-ce le plus important, on voulait voir s'il était possible de susciter dans d'autres pays autant d'enthousiasme que dans la fonction publique du Canada. Lorsque l'atelier a commencé le 26 octobre, dix pays y étaient représentés : la France, la Grande-Bretagne, la Suède, l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, l'Irlande, l'Autriche et, bien entendu, le Canada. Les participants venaient de bureaux nationaux de vérification, de ministères des finances et de l'administration, d'instituts de recherche publics, de ministères de la gestion et de personnel, d'universités et de bureaux du Conseil privé. L'un des participants venait d'une

bibliothèque publique importante en Allemagne. Ils étaient de différents niveaux, allant de celui de sous-ministre à celui de directeur général. Les travaux ont commencé par un exposé sur l'étude réalisée au Canada, son contexte et les constatations qu'elle avait permis de faire. Un enregistrement vidéo sur l'étude a donné une idée des activités de certaines des organisations participantes et a donné lieu à des échanges particulièrement animés pendant la période de débats qui a suivi. Les participants ont fait remarquer qu'un film était beaucoup plus éloquent qu'un rapport écrit. Il y a eu une longue discussion sur les critères de sélection utilisés dans l'étude. On se demandait comment nous avions choisi les organisations participantes. J'ai expliqué qu'après avoir envisagé plusieurs méthodes, nous avions fondé nos critères sur l'opinion générale



A l'arrière-plan, Jesus Ruiz Huerta et Juan Manuel Vera, de l'Espagne; en avant, le dos tourné, Charolita Pawlowsky-Flodell et Jens-Hermann Treuner, de l'Allemagne.

de hauts fonctionnaires bien informés de la fonction publique du Canada. On se demandait également pourquoi nous n'avions pas fait de comparaisons avec des organisations non performantes. L'équipe chargée de l'étude estimait que si nous avions procédé ainsi, une plus grande attention aurait été accordée aux lacunes plutôt qu'aux points forts et ce, surtout parce que les bureaux de vérification ont l'habitude de publier des rapports dans lesquels le lecteur s'attend à être informé des lacunes et des mauvaises pratiques. Les discussions ont tourné beaucoup autour de ce qui semblait un paradoxe. D'un côté, nos constatations peuvent sembler sans importance parce qu'elles ne présentent aucun point de vue vraiment radical. Depuis plusieurs années, les manuels et les écoles de gestion insistent sur l'importance des ressources humaines, sur la nécessité d'un leadership stimulant et sur l'importance accordée aux clients. Pourtant, cette étude a fait l'unanimité et a engendré un enthousiasme général, tant au Canada qu'à l'étranger. En effet, cet intérêt pour l'étude vient surtout du fait qu'elle s'attache aux bonnes pratiques à l'origine de la performance. L'approche classique des publications et des écoles de gestion met l'accent sur l'évaluation critique, l'analyse des lacunes, les conséquences des mauvaises pratiques et le manque de contrôle. Que pouvons-nous apprendre de ce qui ne fonctionne pas? Nous ne pouvons qu'apprendre ce qu'il ne faut pas faire. Par contre, notre étude documente les caractéristiques associées à la performance et les illustre à l'aide d'exemples de ce qui se

Atelier international sur les organisations performantes

par Otto Brodtrick, directeur principal

En octobre dernier, le Bureau du vérificateur général et l'Institut allemand de recherche en administration publique ont organisé un atelier international sur les organisations performantes. Dans cet article, Otto Brodtrick relate les faits saillants de cet atelier.

Peu après la publication du Rapport annuel de 1988, nous avons reçu de nombreuses demandes d'information supplémentaires sur le chapitre

qui traitait des caractéristiques des organisations performantes.

Les organisateurs de la Conférence APEX de l'Association professionnelle

des cadres de la Fonction publique, tenue en janvier

1989 et parrainée par le gouvernement, ont joint 500

exemplaires du rapport d'étude à la trousse

d'information. Un certain nombre de ministères en ont

demandé plusieurs centaines d'exemplaires pour inciter

leurs employés à trouver des façons d'améliorer le

rendement de l'organisme. À la fin de 1989, environ 10 000

exemplaires avaient été vendus.

Le chapitre a également suscité un intérêt marqué

dans d'autres pays. La *Fondation du futur* de Paris

m'a demandé de donner une conférence, devant

l'Assemblée nationale, sur l'étude et ses résultats. La

Public Finance Foundation de Londres m'a invité à venir

présenter nos constatations à sa conférence annuelle tenue

à Oxford. J'ai également été

convité à faire un exposé à la

table ronde de l'Institut

international des sciences

administratives, à Budapest.

Le Danemark et l'Autriche ont

manifesté un vif intérêt.

L'Organisation de coopération

et de développement

économiques (OCDE) a

demandé des précisions sur

l'étude. Enfin, le président de

l'Institut allemand de

recherche en administration

publique nous a rendu visite

pour en apprendre davantage

sur le déroulement de l'étude

et sur ses répercussions dans

les ministères.

En février 1989, une dizaine de

hauts fonctionnaires du

gouvernement de la Suède

sont venus au Bureau pour se

renseigner sur l'étude. Ils ont

Otto Brodtrick (à gauche) et le professeur Helmut Klages, de l'Allemagne



également consulté les organisations participantes afin de déterminer les répercussions qu'aura le projet sur leur fonctionnement. En mai 1989, vu l'intérêt soulevé un peu partout dans le monde, l'idée d'une conférence internationale a commencé à germer. Nous avons travaillé à ce projet et, au milieu de l'été, nous avons convenu avec le professeur Helmut Klages, président de l'école des diplômés en sciences administratives de Speyer, en Allemagne, d'organiser ensemble un atelier de deux jours sur les organisations performantes, qui aurait lieu à la fin d'octobre 1989.

Cet atelier avait pour but de discuter de la possibilité de

réaliser, à l'échelle

européenne, une étude

similaire sur les

«...les objectifs et les résultats des audiences du CCP diffèrent de ceux des comités budgétaires.»

ministre, de justifier sa demande de fonds pour l'exercice à venir. Si le comité n'est pas convaincu que les dépenses proposées sont justifiées, il peut recommander à la Chambre de réduire ou d'éliminer certaines dépenses de son Budget quoique, dans la pratique, les recommandations de cette nature soient rares.

Pour les deux types d'audiences, les objectifs du vérificateur général sont les mêmes : expliquer les questions exposées dans son Rapport à la Chambre des communes et, au besoin, donner plus de précisions. Le vérificateur général n'est pas disposé à commenter les plans des dépenses d'un ministère qui figurent dans son Budget des dépenses pour l'exercice à venir ou les allégations non vérifiées d'améliorations de la part de ministères une fois le Rapport publié. Il n'en tient qu'au comité qui étudie le Budget des dépenses d'établir des liens entre les constatations faites par le vérificateur général lors de vérifications antérieures et les plans de dépenses d'un ministère. Une audience récente devant le Comité du travail, de l'emploi et de l'immigration sur le Budget 1990-1991 de la Commission de l'emploi et de l'immigration (CEIC) illustre ce point.

Dans son commentaire d'introduction devant le Comité, le vérificateur général a fait remarquer que la CEIC pourrait peut-être réaliser des

économies dépassant un million de dollars par semaine sur les versements de prestations d'assurance-chômage si les services d'assurance et les services d'emploi étaient mieux coordonnés. On peut s'attendre à ce que le Comité demande au ministre de décrire les mesures qu'il a prises pour réaliser les économies possibles et de montrer si certaines de ces économies ont eu une incidence sur le Budget des dépenses à l'étude. Toutefois, au moment où nous avons rédigé cet article, le Comité n'avait pas encore rencontré la CEIC pour savoir ce qu'elle pensait des constatations du vérificateur général.

Les commentaires d'introduction prononcés devant d'autres comités mettaient en relief des questions plus importantes se rapportant à l'efficacité, à l'économie et à l'évaluation de l'efficacité. La déclaration faite au Comité permanent des privilèges et élections mentionnait qu'il serait possible d'améliorer les contrôles financiers et les contrôles de gestion, les règles régissant les marchés et la sécurité des entrepôts. Le vérificateur général a fait remarquer au Comité permanent des finances que le niveau et l'étendue des activités d'application de la Direction de l'accise de Douanes et Accise n'ont cessé de diminuer et que l'information sur le rendement et sur l'observation n'était pas suffisante.

À la suite de la comparution du vérificateur général devant le Comité des privilèges et élections, le nouveau directeur général des élections a donné une longue explication en réponse aux

questions que se posait le Comité relativement aux mesures qu'il prenait pour donner suite aux observations formulées par le vérificateur général sur Elections Canada. Que le Comité et le chef de cet organisme aient porté attention aux questions d'importance soulevées par le vérificateur général constitue une réaction positive.

Jusqu'à maintenant, le Bureau du vérificateur général n'a rencontré que quatre comités en deux mois. Mais même cette modeste et brève expérience est positive.

La pratique voulant que les témoignages soient limités aux questions dont traite son rapport annuel ne s'est pas révélée contraignante lorsque le vérificateur général a témoigné devant les comités du Budget des dépenses. Jusqu'à maintenant tous les comités en cause ont, en règle générale, évité toute question partisane lors des audiences qu'elles ont tenues avec le vérificateur général.

L'examen du Rapport du vérificateur général de 1989 va bien au-delà de ce qu'il aurait pu être si seul le Comité des comptes publics avait tenu des audiences. Les membres des comités du Budget des dépenses qui en ont tenu ont dit avoir trouvé l'expérience très valable. Les cadres supérieurs d'au moins une des entités vérifiées ont exprimé leur intention de prendre des mesures catégoriques comme suite aux constatations du vérificateur général. Somme toute, il apparaît que l'obligation du gouvernement de rendre des comptes au Parlement s'est trouvée renforcée depuis que les parlementaires portent davantage attention aux travaux du Bureau du vérificateur général.

général. Les comités chargés de l'étude du Budget des dépenses, quant à eux, s'intéressent aux plans de dépenses des organismes qui leur sont soumis, sous l'angle des problèmes mis à jour par les vérifications. Les points de vue et pouvoirs respectifs du CCP et des comités du Budget des dépenses étant assez différents, les possibilités de doubles emplois sont minces.

Le Comité permanent des comptes publics a une longue tradition d'impartialité. Son président occupe l'un des deux seuls sièges de président occupés par des représentants de l'opposition officielle. Il invite habituellement des sous-ministres, plutôt que des ministres, à témoigner afin de minimiser le contenu politique des audiences. Ses rapports se fondent sur l'orientation essentiellement administrative des constatations contenues dans le Rapport du vérificateur général.

Les autres comités permanents de la Chambre ont tendance à se pencher davantage sur des questions substantielles relevant de la politique du gouvernement. La nécessité et l'efficacité d'une politique gouvernementale, et

constituent souvent la substance des délibérations de ces autres comités. Le risque d'être entraîné dans un débat de partis toujours, de plus, les objectifs et les résultats des audiences du CCP diffèrent de ceux des comités budgétaires. Le CCP se concentre sur des questions importantes soulevées dans le Rapport du vérificateur général et cherche à s'assurer que les mesures indiquées pour résoudre les problèmes ont été prises ou le seront. S'il n'obtient pas cette certitude, il dépose habituellement à la Chambre un rapport dans lequel il fait des recommandations au ministre, à un organisme central ou au gouvernement en vue de régler le problème. Dans ce rapport, le CCP peut demander qu'une suite soit donnée à ses recommandations dans un délai précis et, à l'occasion, demande au vérificateur général d'évaluer les mesures ainsi prises.

À une audience sur le Budget des dépenses, le comité demande *grosso modo* au ministre, et souvent au

beaucoup plus subtile, découle de la notion voulant que ce qui a été vérifié est d'avantage respecté. Bien que cette notion s'applique à un grand nombre de facettes du monde des affaires, elle semble influer beaucoup sur la recherche de mesures à prendre en réponse aux constatations des vérificateurs. Les ministères ont appris que le CCP, ayant une lourde charge de travail, ne pouvait couvrir que les éléments les plus importants de chaque rapport. Si le Parlement examine d'avantage les rapports du vérificateur général, les possibilités qu'un ministère doive lui rendre compte des mesures qu'il a prises à l'égard des observations du vérificateur général sont plus grandes.

Selon les règles qui régissent la Chambre des communes, chaque rapport annuel du vérificateur général est d'office confié définitivement au Comité permanent des comptes publics. Il y a donc un lien spécial entre le vérificateur général et le CCP, si bien que le CCP peut exiger de procéder à l'examen du Rapport avant les autres comités de la Chambre des communes et que le vérificateur général doit se rendre en priorité à ses audiences. Il s'agit donc essentiellement d'une relation vérificateur-client. Il a été convenu entre le vérificateur général et le CCP que le vérificateur pouvait accepter les invitations d'autres comités tant qu'elles n'entraînent pas en conflit avec les priorités et plans du CCP. Le président du CCP est informé, par écrit, de chaque invitation acceptée. Jusqu'à maintenant, il n'y a pas eu de problème. Les travaux du CCP portent essentiellement sur le règlement des problèmes relevés par le vérificateur



Les comités chargés de l'étude du budget des dépenses

Un regard différent sur le Rapport annuel du vérificateur général

observations formulées dans le Rapport du vérificateur général. Ces deux conséquences à elles seules sembleraient justifier amplement les dépenses et le travail qu'entraînent, pour le Bureau, les réunions avec ces comités et leur préparation. Ces dernières années, chaque rapport annuel contenait plus de 50 éléments distincts qui, chacun, pouvait faire l'objet d'une audience d'un comité. On entend par «élément distinct» un chapitre, une note de vérification, un rapport d'examen spécial ou le rapport d'un suivi. Le Comité permanent des comptes publics (CCP) a toujours été fortement incité à couvrir au-delà de 15 à 20 de ces éléments entre le dépôt de deux rapports annuels. Récemment, le CCP s'est montré désireux de s'occuper de questions qui ne figurent pas précisément dans le dernier Rapport annuel du vérificateur général; ses audiences sur la comptabilisation du déficit et le moyen d'en faire rapport, ainsi que sur la gestion des programmes de contributions et de subventions en sont des exemples. De façon générale, les examens des autres comités peuvent être perçus comme complémentaires et non incompatibles avec les travaux du CCP. Grâce à cet intérêt accru du Parlement, le contribuable en retire davantage pour chaque dollar que coûte le Rapport annuel. La deuxième grande conséquence, quoique

Dans le présent article, l'expression «comité des budgets» s'applique aux comités permanents de la Chambre et à leurs activités liées à l'examen du Budget des dépenses annuelles du gouvernement pour l'exercice financier à venir. En fait, ces comités ont des pouvoirs, discrétionnaire et autres, qui vont bien au-delà d'un simple examen des questions financières. Le vérificateur général n'a pas demandé ces audiences devant ces comités des budgets. Depuis plusieurs années, le vérificateur général transmet à titre informatif, juste après le dépôt de son rapport annuel à la Chambre des communes, des exemplaires des sections pertinentes aux comités permanents responsables. Bien que ces comités aient manifesté un certain désir de tenir des audiences où le vérificateur général commenterait ses travaux, c'est la première fois qu'ils l'inviennent à participer à leur examen des budgets.

La conséquence la plus importante de ces demandes pour le BVG est peut-être la possibilité de voir le Parlement étudier davantage le Rapport annuel du vérificateur général. Une autre conséquence, moins évidente, mais de portée considérable, est l'incitation aux ministères que donne aux changements le fait de rendre compte à un comité parlementaire de leur action (ou inaction) à la suite des

par Mark Hill, directeur principal

Dans le présent article, le directeur principal de la Liaison avec le Parlement, Mark Hill, étudie l'importance que revêt la participation croissante du vérificateur général aux audiences des comités des budgets.

En février dernier, le Comité permanent des finances a préparé la voie à un nouveau service qu'offre maintenant le BVG au Parlement. Le Comité a invité le vérificateur général à venir discuter des constatations présentées dans son rapport de 1989 ressortissant à l'examen, par ce même organisme, du Budget des dépenses 1990-1991 des ministères des Finances et du Revenu

«La conséquence la plus importante de ces demandes pour le BVG est peut-être la possibilité de voir le Parlement étudier davantage le Rapport annuel du vérificateur général.»

national. Peu après l'invitation du Comité des finances, trois autres comités permanents de la Chambre des communes ont aussi demandé au vérificateur général de comparaître. L'article que voici présente le point de vue de l'auteur sur l'importance de ces comparutions pour le Bureau et la façon dont elles cadrent avec le lien de longue date établi entre le vérificateur général et le Comité permanent des comptes publics.



Le mot de Ken Dye

La perception qu'a le Canadien moyen du fonctionnement du Parlement lui vient probablement en grande partie de la télévision. Toutefois, cette perception ne rend peut-être pas justice aux députés. L'émission sur la période de questions en Chambre et les reportages diffusés aux émissions d'information tendent à souligner la hargne et les partisansneries - qui ne sont que des aspects parmi d'autres de la Chambre des communes - quand ils ne nous montrent pas des députés qui semblent parler devant une Chambre presque vide. Tout cela passe sous silence l'étude sérieuse et détaillée dont font l'objet toutes les propositions législatives et les rapports que présentent au Parlement les comités permanents de la Chambre des communes et du Sénat. Au cours des années quatre-vingt, la structure des comités du Parlement a été considérablement renforcée. Dans les comités, des députés assument une fonction importante au nom de tous les Canadiens.

finances de l'État va de soi et s'est révélée - depuis la Confédération - productive et utile. Toutefois, l'étendue des vérifications de mon Bureau s'est élargie ces dernières années. Elles couvrent maintenant beaucoup plus que les questions financières. Nous publions des rapports détaillés sur les systèmes de gestion et les programmes des ministères. D'autres comités parlementaires permanents font un examen critique des affaires de ces ministères et jugent les chapitres pertinents des rapports annuels du vérificateur général très utiles à cet effet. De plus en plus, ces autres comités m'invitent à comparaître à leurs audiences. Depuis le début de l'année, j'ai déjà comparu devant les comités suivants : le Comité des finances, le Comité de l'agriculture, le Comité des élections et privilèges, le Comité du travail, de l'emploi et de l'immigration, devant deux sous-comités, le sous-comité des Pêches et le sous-comité de la dette internationale, ainsi que permanent des finances nationales. Dans chaque cas, ces comparutions s'inscrivaient

dans le cadre de la liaison entre mon bureau et le Comité des comptes publics, qui encourage fortement ces nouvelles initiatives. Quant à moi, je suis heureux de voir que nos rapports font de plus en plus de bruit et qu'on les étudie davantage. Nous sommes au service des contribuables. L'attention que portent un nombre croissant de députés, qui représentent tous les Canadiens, à nos rapports est positive et encourageante.



Kenneth M. Dye

Kenneth M. Dye, F.C.A.

Table des matières

1	Le mot de Ken Dye
2	Les comités chargés de l'étude du budget des dépenses
5	Atelier international sur les caractéristiques des organisations performantes
9	Ouvrir des portes sur l'avenir -- La Conférence de 1989 des gestionnaires et des directeurs
14	Des nouvelles des boursiers
18	La vérification des opérations de privatisation : le processus et non la politique
20	Promotion de cadres supérieurs
	Couverture :

Les immeubles du Parlement canadien sont au coeur de l'activité bureaucratique administrative du gouvernement fédéral. Dans ce numéro d'*Opinions*, le directeur principal de la Liaison avec le Parlement, Mark Hill, examine l'apport croissant du vérificateur général aux délibérations des comités des budgets. (p.2)

Directeur principal	John Zegers
Rédactrice en chef	Hladini Wilson
Adjointe à la production	Lynnda Sayer
Traduction	Lise Clermont
Éditeur et arts graphiques	Christina Daly
	Anne King
	Debbie Meagher
Rédactrice adjointe	Christine La Salle
Conseillers à la rédaction	Roxanne Bertrand
	Michael McLaughlin
	Maurice Laplante
	Suzanne Moorhead
	Pierre Roure
Imprimeur	M.O.M. Printing
	<i>Opinions est publié tous les trois mois par la Direction des rapports et des communications. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste de distribution à :</i>
	<i>Opinions, arrêt 11-13</i>
	<i>Bureau du vérificateur général</i>
	<i>240, rue Sparks,</i>
	<i>Ottawa, Ontario</i>
	<i>K1A 0G6</i>
	ISSN 0822-1014 Vol. 8 No 2

Printemps 1990



Bureau du vérificateur général du Canada

Options

CAI
AG
-063

Opinions

Office of the Auditor General of Canada



Vol. 8 No. 3 • 1990

Opinions

Principal

John Zegers

Editor

Hladini Wilson

Associate Editor

Christine La Salle

Contributing Editor

Neil Wilson

Production Assistant

Lynda Sayer

Translators

Lise Clermont

Marie-Thérèse Cosmato

Louiselle Gagnon

Jacques Rousseau

Editorial Advisors

Michael McLaughlin

Lucien Quinty

Printer

M.O.M. Printing

Opinions is published every three months by the Reports and Communications Group. Please address all correspondence and changes of mailing labels to:

Opinions, Stop 11-13

Office of the Auditor

General of Canada

240 Sparks Street

West Tower

Ottawa, Ontario

K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol.8 No.3

Contents

From the Corner Office	1
Mission Statement	2
Accountability through Tolerance: The Concern of All Canadians	3
Auditor General Ken Dye encourages university graduates to help break down the barriers of misunderstanding and mistrust.	
A Comparative Look at the Public Accounts Committee	6
Mark Hill, Parliamentary Liaison Principal, assesses the activities and outputs of the previous and current Standing Committees on Public Accounts.	
Another New IDEA for Auditors	8
Version 4.0 of IDEA is now on the market. Mark O'Connor, Director of Computer Audit, tells Opinions about this major advancement.	
Black Oil, Red Ink	11
What alternatives does the audit profession have in accounting for environmental issues and disasters like the Valdez oil spill? Dan Rubenstein, a Principal of the Planning and Reports Group, offers some answers.	
The OAG Library: A Crucial Audit Resource	15
Shayla Mindell, OAG Library Manager, discusses the importance of information management in achieving organizational goals.	

Cover

The OAG-CCAF Fellowship Program is one of several international initiatives that give Office staff the opportunity to work with people from around the world. The cover photos show some of the Fellows who graduated from the 1989/90 session. Top right: Ed Rowe, Special Advisor for International Affairs, with Frederick Providence from St-Vincent. Centre: Grace Chikoye of Zambia with IDI Program Director Richard Gagné, and Usana Patramontree of Thailand. Bottom: Lucie Rochette, assistant to Mr. Rowe, with Wong Mo-ting from Hong Kong, whose wife and son flew in specially for the occasion. In the background are Principals Maria Barrados and Beant Barewal.



From the Corner Office

A clear and precise vision is essential. In 1981, shortly after taking office as Auditor General, I commissioned the development of a mission statement for the Office. That mission statement has served us well, but after nine years I decided it was time for a change — time to re-state the Office mission to emphasize our role of service to the House of Commons. Moreover, this new statement should form the basis for what I feel is the most important element of our mandate: the accountability of the Office of the Auditor General of Canada.

After the Executive Committee reviewed several early drafts of the mission statement, we invited comment by the Assistant Auditors General and then by the Principals. Based on this collaboration, the Assistant Auditors General, Deputies and I met in June of this year to forge the new mission statement. We agreed on a very short and simple statement.

Then, a group of four Assistant Auditors General elaborated on the statement for Office staff. This draft was circulated to the Assistant and Deputy Auditors General for their comments. I am pleased that the elaboration was developed and endorsed by my entire team of AAGs and DAGs. The exercise was very beneficial for all concerned. Senior management had the formal opportunity to talk with their colleagues about our mission and to come to a consensus on what we are trying to accomplish. Their involvement and commitment



is necessary before the mission statement can provide improved direction at the staff level.

The mission statement and the elaboration (see page 2) are set out in my 1990 report to the House, in the chapter on the work of the Audit Office. Here I will simply emphasize the main messages. I see our mission essentially as helping Members of the House of Commons to scrutinize government operations and hold government to account. We serve accountability through audit. To do this, we must maintain a high standard of competence, with well-trained and highly motivated staff. We can be objective because we are independent of the management of government.

Our reports to the House from our audits and examinations serve accountability by dealing with government's financial statements, compliance with authorities, safeguarding of resources and management of government operations from a value-for-money perspective. We further support accountability by reporting on information the government supplies to Parliament. It is our view that the sum of our reporting, in all its facets, should promote improvements in government operations. And that helps the taxpayer.

Kenneth M. Dye, F.C.A.

Serving Accountability through Audit

Mission Statement

The Office of the Auditor General of Canada serves the House of Commons by conducting independent audits and examinations. We encourage accountability and improvements in government operations.

Elaboration of Mission Statement

Explanation of terms in the mission statement:

Serves the House of Commons

By reporting the results of independent audits and examinations, the Office of the Auditor General provides objective information to Members designed to assist them in scrutinizing government operations and in holding the government to account.

The discharge of these responsibilities requires the Auditor General to maintain the Office at a high standard of professional and administrative competence. The principal resource of the Office is people. To achieve the reporting that will serve the House and encourage accountability and improvements, the Office develops well trained and highly motivated professional staff.

Independent

The Auditor General is independent from the management of government. This allows the Office to act objectively in auditing and in reporting matters of relevance and significance to the House of Commons.

Audits and Examinations

We accomplish our mission by conducting audits and examinations that:

- provide opinions each year relating to the financial statements of Canada, certain Crown corporations and other government entities;
- report information and make recommendations in the annual Report of the Auditor General concerning the government's compliance with authorities, its safeguarding and control of assets and its management of operations with due regard for value for money; and
- in the case of special examinations of Crown corporations, provide an opinion to the Boards of Directors at least once every five years on whether there is reasonable assurance that there are no significant deficiencies in the corporations' systems and practices.

Accountability

The government is accountable to Parliament for collecting revenue and making expenditures in accordance with legislation. It is also accountable for good management practices in safeguarding assets and achieving value for money. This accountability is supported by the Office reporting both on information provided to Parliament by government and on other significant audit matters.

Improvements

Reporting, particularly public reporting, serves to encourage those responsible to place attention on the correction of unsatisfactory situations. This fosters improvements regarding matters reported and also acts to deter and prevent error, waste and loss.

Accountability through Tolerance: The Concern of All Canadians

Excerpts from a convocation address by Auditor General Kenneth Dye at Simon Fraser University in June 1990

We live today in a global village. The lives of all men and women interact as never before in human history. The peoples of the world must therefore break down any remaining barriers of misunderstanding and mistrust between them, and learn to live together in respect and harmony.

I hope that we all agree with this statement. But what do we see when we look across our supposedly enlightened country? I'll mention just six signs of the times:

- A public opinion poll released earlier this year stated that "up to one third of Canadians are bigots."
- A wave of angry letters to the newspapers included adverse comments about the federal government's action permitting Sikhs who are members of the Royal Canadian Mounted Police to wear turbans.
- Canadians continue to express resentment and hostility towards new immigrants, despite strong evidence that immigration brings money into Canada, creates jobs, and does not displace native-born workers.
- In Quebec, a unilingual sign law suggests that minority language rights are of small importance in that province.

- A substantial number of communities elsewhere in Canada have proclaimed themselves to be "English-only."
- Finally, and almost unbelievably, in the face of last year's massacre of women engineering students in Montreal, some undergraduate societies in other universities have continued to promote traditional rituals that blatantly denigrate women.

These are troubling times for those of us who believe that one of the most important things about our country is a tolerance of other viewpoints.

For the last nine years I have been privileged to occupy the position of Auditor General of Canada. The mandate of my Office is to strengthen accountability through audit. We help to make certain that the federal government — which is entrusted with spending the taxpayers' money — is making those expenditures in accordance with the will of Parliament and is receiving fair value for each of your dollars they spend.

But accountability is a bigger concept than that. Not only must the Government of Canada be accountable to each of us; we, as individual Canadians, must be accountable to and for this wonderful country of ours.

If, for example, the majority of Canadians opted for a path of crime and lawlessness, no police force or system of justice could stem the tide. Stability depends on the vast majority of individual Canadians being law-abiding.

"The peoples of the world must break down the barriers of misunderstanding and mistrust and learn to live together in respect and harmony."

Similarly, if most Canadians decided to cheat on their tax returns, our structure of taxation would quickly break down. That's why I have strenuously argued, as Auditor General, that Canada's tax system must not only be fair, it must be perceived as fair.

The same thing is true of our environmental concerns. All levels of government must become more aware and more active in protecting our environment.

As a native son of this province, I say that the day is long since past in British Columbia

- when Chinese labourers building the trans-continental railway could be excluded from citizenship;
- when a boatload of Sikhs could be stranded in Vancouver's harbour;
- when we could turn our back on Europe's Jews seeking refuge from the holocaust;
- when we could intern our loyal Canadian citizens of Japanese descent; and
- when — in the splendid isolation encouraged by our wall of mountains — we could pretend that the French fact in Canada is of no importance to British Columbians.

"Recent events seem to demonstrate a significant hardening of attitudes in our country."

I'm afraid, however, that recent events in our country make it abundantly clear that the inbuilt attitudes that created these sad episodes in our history may still be with us.

Let me suggest three practical courses of action in combatting the kind of intolerance we are witnessing in Canada today.

"It's no longer good enough for us to be passive in the face of ignorance, distrust, or fear."

First, there's travel — purposeful travel in our own country. It never ceases to amaze me how many British Columbians have been to Hawaii, London, even China and Japan. But they've never

set foot in Quebec City, or Dawson City, or Newfoundland.

Let me say that British Columbians are not alone in this. It's true of people on the Prairies and in Ontario as well. And it's an unhappy fact that for many of the opinion-makers in French Canada — journalists, educators, politicians — Western Canada is almost completely unknown territory.

Get to know your own country; fall in love with its infinite variety and you will realize, deep within you, how important it is that ignorance and insularity should not divide us.

Travel to other countries is also an antidote to intolerance. You will return to our wonderful land with the realization that Canada has got it so nearly right: this challenge of two great cultures and languages living together, along with those who were here before us — Indian and Inuit — and the mosaic of those who have come from a diversity of lands, traditions, and faiths, strengthening and deepening what Canada is all about.

We've got it so nearly right. So let's not fail our country and our fellow Canadians now, through a lack of tolerance and mutual acceptance.

That leads me to the second practical course open to us in our accountability to and for what our country is all about.

It's no longer good enough for us to be passive in the face of ignorance, distrust or fear. Our accountability to and for our country requires us to become pro-active in our advocacy of greater tolerance and understanding.

We must encourage a climate of opinion where the so-called ethnic joke or anecdote is no longer acceptable; any

more than is the kind of misguided humour that tries to put down women, or men.

Each of us should take time and make an effort to understand something of the cultures or beliefs of the other groups that make our country such an exciting, diverse place, whether they be native Indians, Vietnamese, Ukrainians, or even Ottawans.

I'm not only troubled, I'm puzzled that there are those who can't see the advantages

"You and I must become accountable in combatting the kind of intolerance we are witnessing in Canada today."

of embracing more than one view of our country.

When we learn a second language — or learn about another culture — we forfeit nothing of what we presently have and are. Instead, we open a door into another world; and, in the process of enriching our own lives, we build new ties of understanding.

But let's go beyond the view that we are a country of diverse cultures and languages.

Let's affirm that — in our Canadian kind of world, and as a model for that world — it's a privilege, a matter of pride, to live in this unique country with its aboriginal foundation, its European pioneers, and its more recent multicultural dimension.

Let's actively take advantage of the opportunities for personal growth — and growth as a society — that such diversity offers.



Auditor General Kenneth Dye receives an honorary doctorate from Simon Fraser University.

Now, some skeptics may complain that this is a very odd sermon for the Auditor General of Canada to be preaching! Surely he, especially, must realize the sheer cost of bilingualism, not to mention the cost of the federal government's multicultural programs.

Certainly there's a cost. It's a cost that is not segregated in the accounts, so no one knows what it is, but it is a cost that the majority of Canadians believe is vital if we are to be a decent, compassionate and united society.

The inability of Francophone Canadians, whose ancestry predates Vancouver by several centuries, to understand an English

discussion is just as costly as serious errors made by Anglophones because they do not understand French.

In fact, the question we should ask is not how much it costs, but what it's worth. What's it worth to us to live in

"We should ask not how much it costs, but what it's worth to live in a genuinely pluralistic country."

a genuinely pluralistic country?

The shared vision that can come about only through mutual respect and increased tolerance is, in my view, not

merely a desirable option, it's an economic necessity.

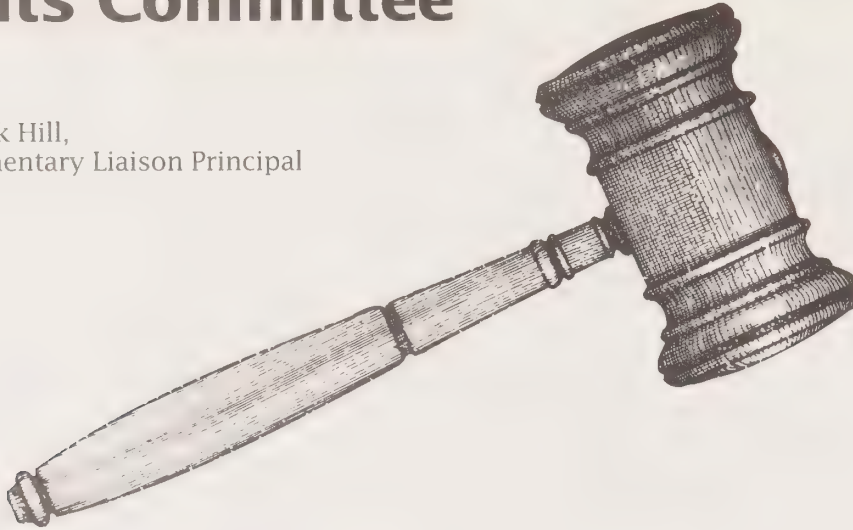
That deeper understanding and respect is also creative — creative of a better country.

You are going out from this wonderful place, situated on top of a mountain, to build your own lives. Along the way, I ask you to give a thought to your accountability to and for this country to which we all belong.

Take pride in its diversity. Respect and rejoice in its differences. Open your minds to other viewpoints. Determine to play your part in building a more tolerant, a better, and a richer Canada. Be intolerant of intolerance.

A Comparative Look at the Public Accounts Committee

by Mark Hill,
Parliamentary Liaison Principal



Mark Hill compares the current Standing Committee on Public Accounts with its predecessor.

Assessing the activities and outputs of any committee of the House of Commons, even in simple terms like the numbers of meetings and reports, is tricky work at best. Comparing the same committee over different Parliaments is even trickier. But, because of the reliance the Office of the Auditor General places on the Standing Committee on Public Accounts (PAC) to take an interest in its audit work and to further that work by making reports and recommendations to the House, there is a tendency for the Office to watch this committee closely and to make informal judgments about whether it is doing more or less, better or worse, than previous PACs.

This article reviews the current Public Accounts Committee's activities during the September 1989 to June 1990 sitting of the House. We

reviewed such matters as the volume and nature of its activities, the issues tackled, and some of the differences between this PAC and its predecessor in the 33rd Parliament during the September 1986 to June 1987 session.

The current Committee opened its doors for business with only two members from the previous PAC. The Committee has demonstrated a variety of fresh perspectives in carrying out its work. It has relied on the extensive corporate memory of its research staff for guidance in selecting, scheduling and reporting on issues. But it has also shown a willingness to try new approaches such as inviting bargaining agents to testify on public service management issues, and rearranging its traditional hearing schedule.

The level of meeting activity has remained essentially the same as that of the previous PAC. During the sitting from September 1989 to June 1990, the PAC held a total of 25 public meetings. It considered a wide variety of issues ranging from the hotline

proposals of the Auditor General to reform of the Public Service of Canada.

Both the current and the previous PAC also held many in camera meetings (11 and 13 respectively) to deal with a variety of matters, including background staff briefings for upcoming public meetings and consideration of draft reports.

Interestingly, the Auditor General's participation in PAC meetings has fallen off. With the previous Committee, the Auditor General was involved in nearly all hearings, since they tended to be based on his annual reports to the House. The current Committee, however, is reviewing some issues without direct reference to the OAG work. This fall-off was balanced somewhat by requests to the Auditor General to elaborate on annual report matters at recent hearings of several Estimates Committees. (See "Estimates Committees" in the Spring 1990 issue of **Opinions**.)

This spring, the PAC initiated series of hearings on two

topics that had not been the subject of recent OAG audit work reported to the House of Commons. These two lines of enquiry dealt with methods for recording and reporting the deficit of Canada, and controls over grants and contributions made by the federal government. Together, these accounted for seven of the total of 25 public hearings during the sitting. Reports have not been issued on either of these sets of hearings, so it has not been possible to assess possible differences between instances in which the Committee starts from the information base provided by the OAG annual report and those in which it starts from its own information base.

During the sitting just ended, the current Committee issued a total of four reports to the House, all dealing with substantive matters. In a similar period, the previous Committee issued a total of nine reports, eight of which were substantive. While report volume is lower, the current Committee is considering several possible reports arising from its earlier work. One concerns the denial of access of the Auditor General to information about ministerial travel. A second might present the Committee's deliberations on reform of the public service, focussing on Public Service 2000. So, while Committee output appears to be down significantly, this may not prove to be the case if the Committee tables reports on these issues in the fall.

During the 1989/90 sitting, the PAC held hearings on a wide variety of issues. The full list covered is as follows:

- Overview of the 1989 annual report (1)
- Organization and programs of the OAG (1)

- Department of Energy, Mines and Resources (Canada-Nova Scotia offshore development agreement) (1)
- Public Accounts of Canada (1987/88) (1)
- Denial of information required to audit Ministers' travel expenses (2)
- Excise tax loophole (1)
- Fraud reporting/hotline proposal (1)
- Emergency Preparedness Canada (1)
- Office of the Comptroller General of Canada (update on programs and activities) (1)
- Department of Finance (recording and reporting the deficit of Canada) (2)
- The management of grants and contributions by the Government of Canada (5)
- OAG Estimates 1990/91 and Supplementary Estimates for 1989/90 (2)
- Reform of the Public Service of Canada (6)

The numbers in brackets in the above list indicate the number of public hearings on each issue during the sitting. This is not a complete indication of the PAC's level of effort on some issues, since some hearings were continuations of those started during the prior sitting. A case in point was the hearings on the Organization and Programs of the OAG, which were, in effect, the continuation of two earlier hearings on the 1990/91 Estimates of the OAG.

The four reports issued by the Committee during the same period covered the following issues:

- Emergency Preparedness Canada
- Excise Tax Loophole
- Department of Agriculture:

Food Production and Inspection

- The Public Accounts of Canada 1987/88

The current Committee has covered several of the items recommended to it for priority consideration by the Auditor General when he tabled his 1989 annual report. The notable exception was the two chapters on Transport Canada. Until late this past spring, the Department was involved in a labour dispute with the public servants involved in one of these chapters, and the Committee was reluctant to proceed with public hearings in those circumstances. It is possible that hearings could be scheduled this fall prior to the tabling of the Auditor General's 1990 report.

Overall, the current PAC seems to be about as active as its immediate forerunner. It's doing some things differently, and it's managing to cover a number of the issues the Auditor General thinks are most important. It has shown no fear of dealing with the tougher issues, like the denial of access of the Auditor General to information about Ministers' travel expenses, an issue that could have major consequences for the accountability of the federal government to Parliament.

But, one year is a short time in the life of a committee. Time is needed for members to get to know their environment, to get to know one another, and to function as a cohesive unit in an atmosphere of trust and mutual respect. The Auditor General's annual report and the next sitting of the House will bring further opportunities to ensure that Canadians are indeed getting value for their tax dollars.

Another New IDEA for Auditors!

*Mark O'Connor tells **Opinions** about the release of Version 4.0 of IDEA (Interactive Data Extraction and Analysis), a further development in the expanding application of computer programs to the international auditing community.*

The release of Version 4.0 of IDEA is a major advancement for the world of auditing. As with the first three versions, the OAG played a very significant role in this new package. IDEA 4.0 is significantly faster, takes less space to run and is still easy to use.

Perhaps it would be useful to briefly summarize the approach and methodology of IDEA. As you know, auditors

need access to huge amounts of client data. In the pre-IDEA era, before 1985, computer systems seemed unapproachable because of very large data files and very complicated procedures. The sheer volume of data and lack of access made the auditor's life difficult.

In 1985, our Computer Audit Group, in co-operation with the audit team from Energy, Mines and Resources, came up with a microcomputer-based system. We called it IDEA (Interactive Data Extraction and Analysis). This was the beginning of a new era for us. In 1986, the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) acquired the rights to develop a commercial software

product based on IDEA. The first commercial version of IDEA was received with a lot of enthusiasm in the international audit community and is currently used by the St. Lawrence Seaway Authority, the Auditor General of Ontario, National Revenue (Taxation), and Alcan. IDEA helps auditors unravel the client's books. It's really a productivity tool, not just for auditors, but for financial managers as well. We're stressing that aspect even more in Version 4.0.

The significant thing about IDEA is that it allows auditors to manipulate quantities of data obtained from a wide variety of mainframe, mini- and micro-based systems without programming.

Senior management in the Office realized quite early in the game that microcomputer technology was the way of the future. The key is that the design of IDEA is very user friendly, which means IDEA menus do not require auditors to memorize commands and details. Many auditors get the knack of it on their own, without attending formal training sessions.

The OAG is always trying to find faster, better and more cost-effective auditing procedures. Now, with Version 4.0, we've come up with a more enriched package. It's 5 to 10 times faster on average than previous versions, and when it comes to importing or transferring data, it can be more than 100 times faster.



IDEA steering committee meeting in April 1990. Clockwise from right front: Peter Gillett, Grant Thornton, London, England; Hal Katzen, BDO Seidman, New York City; Maggi Stoop, CICA, Toronto; Mike McMullan, IDEA project leader; Mark O'Connor, OAG; David Potter, Price Waterhouse, Toronto; Bonnie Biumi, Price Waterhouse World Firm, New Jersey.

There are a couple of other new features with Version 4.0. It's written in "C" — a programming language used on most business computer hardware and also used for WordPerfect, Lotus and other programs. This provides the speed. Also, we now have direct magnetic tape access, which allows us to read and work with data directly from 9-track tapes. Plus, the new version needs less disk space and memory to run.

So far, we've had many calls from the international community enquiring about our experience with IDEA 4.0, so I expect it to do very well. Our exchange auditor from Norway, Knut Blinkeng, says that his office has just ordered 40 copies of Version 4.0.

I'd like to say something about the development process. We formed a steering committee in the early stages of the development of IDEA 4.0, made up of myself representing the OAG, and representatives from other accounting and auditing offices including Price



IDEA training session. From left: David Potter, Maggi Stoop, Bonnie Biumi, Daniel LaForest (BDO Montreal) and Mike McMullan.

Waterhouse International, Grant Thornton of the United Kingdom, and BDO International, which is known in Ottawa as BDO Ward Mallette.

We have had six meetings in all, two of which were hosted by the Ottawa Office. Our project wrap-up meeting was recently held in London

(England). The rest of the meetings were held in the CICA offices in Toronto. It was quite an international mix, with committee members coming from London, New Jersey, New York, Toronto and Ottawa. Between meetings, we did a lot of telephone conferencing. The thrust of the steering committee was in



Bill Johnston (right) goes through the IDEA manual with Tim Ranger (left) and Diamond Lalani.



Computer Audit Director Mark O'Connor talks with CICA representative Bob Cuthbertson at an IDEA steering committee in February 1990.



Manager Janet Jones discusses IDEA audit opportunities with IDEA consultant Reine LeBrun.

the areas of design and testing. We all wanted certain key features incorporated into the package. For example, the OAG wanted more speed without giving up the simplicity of the system.

There will always be bugs to work out, but our Office and the organizations that tested Version 4.0 were all very pleased with it.

The people from the OAG who were indispensable to the project are too numerous to mention. Dozens of staff members worked long hours testing the various versions and reviewing user manuals. Tim Ranger helped design the data base and programmed several critical routines. Bill Johnston co-wrote the user manual. Faroug Alkhuzaim, an exchange auditor from Saudi Arabia, provided assistance to the developers. Diamond Lalani, who has been involved with IDEA since the beginning, managed and co-ordinated testing. Amos Kuttner reviewed and tested the sampling routines. Planning and Evaluation software for Dollar Unit Sampling (DUS), known internationally as Monetary Unit Sampling (MUS), was designed by Andrew Lennox of our Office and Dr. Albert Teitlebaum of McGill University. These MUS routines were integrated into IDEA 4.0 in readiness for commercial release this fall.

The collaboration of the steering committee members and the Office has been invaluable to the development of IDEA.

Black Oil, Red Ink

This article contains excerpts from "Black Oil, Red Ink," by Dan Rubenstein, a Principal in the OAG Planning and Reporting Group. Published in full under the same title in the November 1989 issue of CA Magazine, this article has earned Dan his second Walter Macdonald Memorial Award from the Canadian Institute of Chartered Accountants for the best English article of the year. "Black Oil, Red Ink" will also appear in the American CPA Journal.

Sometime between 12:08 and 12:14 a.m. on 24 March 1989, the Exxon Valdez struck a reef in Alaska's Prince William Sound and began leaking 11 million gallons of crude oil into the cold, pristine waters. Thousands of miles away, at Exxon's corporate headquarters, a nightmare began taking shape: How to stem the leak? Who's going to talk to the press? How soon can a clean-up crew be assembled? What sort of money are we talking about? Eventually, the corporation would spend an unprecedented amount of money — \$1.25 billion — trying to mop up the damage, thus setting a major accounting precedent.

Perhaps the first accounting lesson we can learn from the Exxon Valdez spill is that investors need more information about environmental protection costs on their investment. Specifically, a company's notes on contingent liabilities in its financial statements might include information on:

- the obligation for environmental protection imposed by existing legislation;
- the limits of a company's insurance coverage for environmental disasters such as major oil spills, including information on deductible clauses, special exemptions and other details;

- specific, identifiable, contingent liabilities for the clean-up of existing toxic wastes.

Such a change in accounting procedure would be consistent with the general trend toward increased disclosure and wouldn't fundamentally change the traditional purposes of financial statements.

Our next lesson is that investors and other public stakeholders want more information on how much a company actually spends on prevention efforts. In my own limited review of published annual reports, *I found virtually no financial information on how much, for example, a major oil company*

"The costs of environmental protection have affected major corporations' balance sheets and income statements for years."

spends on safe ships, operating procedures or specialized pollution-prevention equipment.

One alternative might be a "normative" accounting model that starts with this premise: *We're going to pay for pollution either way — through better prevention or eventual clean-up — but we're*

going to pay. The cost of pollution accrues from a smokestack's first emission, from the first shipment of oil out of Valdez, Alaska. We have to start tracking the potential costs of resource consumption, through pollution, at the production phase.

What this might mean in practice is that the cost of prevention, as measured by state-of-the-art equipment, needs to be recognized at the first point of production, even if such costs are not actually incurred by the specific company. That is, we would book a social cost, on an industry-wide basis, regardless of whether the specific entity we're accounting for has actually spent money on pollution-prevention equipment. The basic rationale here is that once a company has shipped its first load of oil, it has incurred a potential social cost. Because of that, an accrual should be set up for every ton shipped. Companies should also have to improve their disclosure of potential environmental liabilities and the limits of their insurance coverage for environmental disasters.

One way to encourage investment in the environment might be to devise an accounting regime where the successful prevention of problems brings about a social-benefit revenue.



Blowout of a Canadian-made rig off the coast of Norway.

This model intrigues me because it addresses the reality that relatively limited prevention efforts by one company could reap untold benefits for society. It deals with the dual notion that the monetary costs of one company's actions may have to be borne by other parties, and that since they are not borne by the company, they're not recorded in its accounts. Again, the problem here is one of objectivity: How could these benefit revenues be determined?

Or how about a "green" model, based on the notion that industrial activity involves costs to be borne by future generations? Some "soft" resources, such as human talent and labour, are renewable. They don't have the same environmental costs as the consumption of non-

renewable resources like oil and gas, resources that take millions of years to develop but are consumed in seconds. The green model might also take into account the concept of resource use, or borrowing, versus resource consumption.

When a company siphons river water through a plant for cooling and returns it uncontaminated to the stream from which it was drawn, that resource has been borrowed but not consumed. When a company uses air in a chemical process, but filters out any impurities before returning it to the atmosphere, that resource has been borrowed but not consumed. Clearly, sulphur-dioxide emissions consume the atmosphere. But how do we account for the use of clean air, when air has no assigned price?

We could set the price of air at the same level as that for state-of-the-art pollution equipment. After all, some pollution may be inevitable, but there's a big difference between high and low pollution counts, one that could spell untold repercussions for future generations.

But to pursue the green model would require nothing less than a complete redefinition of traditional accounting. The new "product" might include a statement of resources noting the quantities of air, water and land a company had purchased, borrowed and consumed.

Perhaps what's really needed is an environmental incentives model that would

"Investors and other public stakeholders want more information on how much a company actually spends on prevention efforts."

revolve around the concept that traditional accounting principles, such as matching, conservatism and comparability, are secondary to promoting investment in environmental protection. It would allow for the capitalization of most prevention and clean-up costs. What's more, it would end the current practice of penalizing companies for spending on environmental protection and clean-up.

The problem, however, is that the asset being built up would be the result of accumulated spending on environmental

items. Initially, such expenditures would pertain to current business activities — a relationship that would lessen over time. The business location on which the expenditures were made, for example, might no longer be owned by the same company. Similarly, the process that caused the environmental concern might have become outmoded. Furthermore, the items on which environmental expenditures are made today might bear no relationship to tomorrow's business. What, then, would the asset be in this sort of circumstance?

Normally, assets are amortized unless, like land, their value never diminishes. This practice would resolve the problem I've just described, but would conflict with the objective of not penalizing the earnings of companies investing in the environment.

It's time society moved from entrepreneurship to "ecopreneurship." Adam Smith's invisible hand may allocate scarce resources to the most efficient and, consequently, most profitable enterprise, but the companies that have accounted for the full costs of consuming natural resources, plus other social costs and related benefits, are the ones that merit the investment funds.

I experimented with an accounting model that represents a departure from traditional double-entry systems in two ways:

- It's based on normative accounting — accounting for what should be, rather than what is — and booking the related social costs and benefits.
- It moves us toward results-based accounting. If we can prevent pollution, the resulting social benefit should be accounted for and recognized in income.

Let's say Oil Company A currently spends \$100 million a year on prevention costs, strengthening its clean-up and containment ability and setting up a reserve for potential restoration costs. Company A meets industry standards. This hypothetical model proposes capitalizing those costs, without setting up a corresponding liability. Under normal circumstances, those costs would hit the income statements over, say, 20 years, the objective being to encourage investment in environmental protection. Companies with the highest investment will have the highest reported earnings; those with a less developed social conscience will have less to cheer about.

Now let's turn to Oil Company B, which spends \$25 million a year, \$75 million less than the industry standard. Oil Company B is incurring a \$75-million liability, based on the same amount of oil being shipped out of port every day. The company would therefore capitalize the \$25 million spent, book a \$75-million expense and credit a corresponding liability. But how do we account for the potential costs of containing, controlling and cleaning up a spill caused by this company?

The new model's objective is threefold: to better match potential clean-up costs with earnings, to avoid penalizing a company for its clean-up expenses once a spill has occurred, and to record a social benefit if a spill is successfully averted. Achieving this is possible if we accrue an industry-wide clean-up liability per ton shipped. Operations would be billed for an annual charge and a corresponding liability would be set up. In the event of a spill, the liability would be drawn down. Once the liability was exceeded, clean-

"We have to start tracking the potential costs of resource consumption through pollution at the production phase."

up costs would be capitalized to prevent inhibiting clean-up efforts and those costs would then be amortized prospectively.

And if there's no major spill? That's where results-based accounting comes in. If desired results are achieved, *society reaps a significant social benefit that should be recognized.* Take the case of Company A's record of no major spills over the past two years. A portion of the accrued clean-up liability would be credited to its income in recognition of this benefit.

We must also account for restoration costs, which may extend well into the future. Studies of past spills have shown that environmental effects carry ramifications for decades. Oil solidifies into an asphalt that affects shell life. Those costs, too, must be accounted for, even though they're difficult to measure. The new accounting treatment would disclose their existence in notes to the financial statements, indicating the duration of a future liability and the estimated annual charges during this 10- to 20-year restoration period. Each year, an estimated notional expense for restoration, calculated by environmental experts, would be charged to income, and a corresponding credit charged to the environmental liability account.

Companies that invested heavily and effectively in prevention would show the best earnings and balance sheets. The longer the duration between spills, and the smaller their environmental impact, the better the financial results.

items. Initially, such expenditures would pertain to current business activities — a relationship that would On reflection, I soon realized this experiment with non-traditional accounting for the Exxon Valdez suffered from its own conceptual problems. For example, the liability presents difficulties, given that environmental costs are often borne by parties other than those who cause them. In this case, a liability may be recorded on the books of a company that will never be liable to pay it; and, indeed, this liability would remain on its books even after other parties had paid theirs in full. To disclose a liability in this case would only mislead investors. Even if the company bore the costs, no clear relationship could be drawn between the liability recorded, based on an industry standard for environmental costs, and the expected amount the company would have to pay to make good on specific environmental damage.

The different accounting treatment, based on whether

a company has been “good” or “bad” in its environmental spending, would cause its own problems. While this treatment would allow for incentives, it could reduce the comparability of different companies’ financial statements and even of an individual company’s over time. Such a departure from traditional accounting is a good example of the risks to financial reporting in shifting our focus from objective reporting to what is essentially an active role in shaping social policy. Acknowledging these problems, I reexamined the current state of affairs and the alternatives.

I decided, at the end of the day, that the actions taken by Exxon to respond to the spill had set an important precedent. Major companies were now prepared to accept wider responsibility for social costs. In short, they were more accountable. Yet traditional financial accounting remained severely limited in its ability to account for these increased social responsibilities.

The bottom line, then, was the acceptance by industry of a wider sphere of responsibility for environmental protection, yet it also had to have some way

of reporting, to a wide range of stakeholders, on how this responsibility was being managed. Certainly, traditional GAAP statements could be modified to respond to this increased accountability, but only at considerable risk to their credibility. This suggested the need for a new resource-based statement of accounts, something beyond the rather short, bland and non-specific annual report coverage of health and environmental issues. Investors and other stakeholders need more information on:

- The actual quantities of resources consumed, rather than “borrowed.”
- A company’s perceptions of the major risks to the environment and the risk-management plans developed to deal with them.
- A company’s level of investment in environmental protection.
- A company’s response capability, including the degree of reliance on an industry network.
- Potential financial liabilities exceeding insurance coverage.
- The full economic consequences of a major oil spill. And, in the absence of a major spill, a frank discussion of the social benefits realized.

The question facing the accounting profession is “Do we want to respond to the challenge of trying to develop standards and practices to provide this level of reporting?” We can opt for complacency and remain snug and secure within the safe harbour of traditional accounting. Or we can tackle this thorny problem and start experimenting with new accounting models and new GAAP financial statements. As the Exxon Valdez spill indicates, the time to make this choice is now.

“It’s time society moved from entrepreneurship to ecopreneurship.”



Oil spills into coastal waters from a barge that has split in half.

The OAG Library: A Crucial Audit Resource

by Shayla Mindell, OAG
Library Manager

For many years the role of information in all aspects of life was taken for granted. The last 10 years, however, have seen an information explosion, and people have become aware of and often fearful of the abundance of information available. Recently governments and corporations have begun to treat information as a valuable resource that needs careful management to reach its full potential. In August 1989, the Government of Canada released a document entitled *Management of Government Information Holdings* "to ensure the cost-effective and co-ordinated management of federal government information holdings."

Librarians have long been aware of the potential of information and have developed effective means to acquire, describe, control, retrieve and share it. It is not enough, however, to store and retrieve information. In order to have value, information must be disseminated to those who need it, in the right format, at the right time, and in the right quantity.

What is information and what does it look like?

Information is not easily measured, and its value is relative to the person who uses it. It is a commodity that does not lose its value when sold or shared.

Books, newspapers, periodicals, microfiche and other machine-readable files are the most familiar containers of information.



Shayla Mindell helps Transport Principal Doug Timmins find information in one of the Library's many reference books.

Other sources are commercially produced databases that may be accessed for a fee. Databases may consist of bibliographical references and summaries of articles and books. They may contain the complete text of a newspaper, statute, company annual report or a court decision, or they may supply statistics such as a list of all companies that produce a certain product. Databases created internally by an organization can provide access to the complete text of a company's working papers. Databases may be available in an electronic online format or on a CD-ROM disc; new formats are always being developed.

Librarians know that information is a resource crucial to every organization. They also know that it is often not too little but too much information that prevents us from doing our jobs better. We need to organize and to retrieve information in an appropriate

format and put it in the hands of the user so that it can be analysed and used to make decisions.

The aim of the Information and Library Services at the Office of the Auditor General since its establishment in 1977 has been to acquire a collection in all formats to serve the information needs of the OAG employees. Originally, we acquired books and periodicals in core areas such as accounting, auditing, financial and personnel management. Over the years, our collection policy has broadened to include all aspects of automation, from selecting an appropriate system and maintaining security to protecting it from viruses. Material on stress, time management, leadership, and communication are collected to reflect OAG concerns. The Library also uses the resources of other libraries to supplement its own specialized collection.

The Library provides an

extensive range of services, which include reference research, preparation of specialized bibliographies, a current awareness service designed to keep OAG staff up to date with developments in their fields of interest, a daily press clippings package, automatic routing of periodicals, interlibrary loans, distribution of relevant working publications, and a monthly list of recent acquisitions. The Library is establishing internal databases to make the Office's publications more accessible. The annual reports of the OAG since 1981 and many other internally produced documents are now available in electronic format, and the Library serves as a centre for their use.

The Library is becoming more cost effective. We are using automated methods to set up cataloguing records and to produce electronically the material we once produced manually. Catalogue cards (a relic of the past), labels for books, and lists of recent publications are now created with specialized computer software. As a result, our staff can provide better access to material that was previously available in the Library but never formally listed in catalogues.

The Library has established a database to control the receipt and distribution of all periodicals and other serial publications. When a periodical is received, it is entered into the database, and if the periodical is one that is automatically circulated to employees, a routing slip is created. This was previously a very labour-intensive activity but the use of microcomputers has streamlined this function. When individuals leave the OAG, their names can be automatically removed from all routing lists with one action, a far cry from the effort required before the use of micros.

The Library is acquiring its own local area network so that all its microcomputers will be connected and information readily transferred. This is the first step in a plan to furnish all OAG personnel with automatic access to the Library's database to determine if a publication is available. This network, combined with OAG*MAIL, will permit our clients to transact business with us without leaving their office. We envision that the network will extend to include the regional offices. Future plans include an automated circulation system.

The Library staff actively promote awareness of the role of information and the information professional in achieving organizational goals. We participate in Office presentations and conferences. We prepare displays, compile bibliographies and demonstrate databases. This year Information and Library Services and the Self-Learning Centre hosted a number of theme presentations — "Coffeebreaks with a Difference" — to acquaint staff with the various formats of material available for their personal and professional use. We participated in SCAN (Symposium on Communicating Audit Information in the Nineties) and displayed the materials available to help our auditors "get their message across." We are meeting with principals and team leaders to become more aware of their current and future information needs so that we can increase our effectiveness at all stages of the audit process.

Most of us do not fix our own cars or perform surgery on ourselves; we consult with professionals or experts in that area. Our library is encouraging OAG staff to do the same with their requirements for information, to use the resources and expertise of the Library's staff. We know that consumers look for assurance that they will receive the best service or product. Library personnel work closely with clients to ensure that their needs are met in an appropriate timeframe, and that future needs can be anticipated. A recent internal evaluation of the Library's reference service indicated its use in all phases of audits and a combined overall average rating of satisfactory to excellent.

The staff at Information and Library Services will continue to grow and change in order to provide the best possible service to achieve the organizational goals of the OAG.



Judy Chamberland (left) and summer student Cynthia Mantle research an audit request in the Library's computer data bank.



En réponse à une demande de renseignements, Judy Chamberland, stagiaire pour l'été, effectuent des recherches dans la banque de données.

éventail de services, dont la recherche de références, la préparation de bibliographies spécialisées, un service de sensibilisation courante conçu pour tenir les employés du BVG à jour sur les développements qui se produisent dans les domaines d'intérêt, une série quotidienne de coupures de presse, le cheminement automatique des périodiques, le service de prêts interbibliothèques, la distribution de publications de travail pertinentes et une liste mensuelle des dernières acquisitions.

La Bibliothèque constitue des bases de données internes pour rendre plus accessibles les publications du Bureau. Les rapports annuels du BVG depuis 1981 ainsi que bien d'autres documents sont maintenant disponibles en format électronique, et la Bibliothèque sert de centre pour leur utilisation.

La Bibliothèque devient de plus en plus rentable. Nous utilisons l'informatique pour constituer nos fichiers catalogues et produire électroniquement le matériel qu'auparavant nous produisions manuellement. Les fiches du catalogue, les étiquettes des livres et les listes des publications récentes sont maintenant produites au moyen de logiciels spécialisés. Notre personnel peut donc offrir un meilleur accès au matériel autrefois disponible sur les rayons, mais jamais inscrit en bonne et due forme dans les

catalogues.

La Bibliothèque a établi une base de données pour contrôler la réception et la distribution de tous les périodiques et autres publications en série. Quand un périodique est reçu, il est entré dans la base de données et, s'il s'agit d'un périodique qui circule automatiquement, une fiche de cheminement est créée.

(Cet article exigeait auparavant beaucoup de temps et de main-d'œuvre, mais le recours aux micro-ordinateurs a simplifié cette fonction.

La Bibliothèque est en train d'acquiescer son propre réseau local si bien que tous ses micro-ordinateurs seront connectés et l'information facilement transmise. Il s'agit de la première étape d'un plan visant à assurer à tout le personnel du BVG l'accès automatique aux bases de données du service pour vérifier si une publication est disponible. Combiné au BVG-COURRIER, ce réseau permettra à nos clients de traiter avec nous sans quitter leur bureau. Nous prévoyons que le réseau s'étendra au point d'inclure les bureaux régionaux. Les plans d'avenir prévoient un système de circulation informatisé.

Le personnel de la Bibliothèque favorise activement la prise de conscience du rôle de l'information et du rôle du professionnel de l'information dans l'atteinte des objectifs de l'organisation. Nous participons aux exposés et aux conférences

du Bureau. Nous préparons des expositions, compilons des bibliographies et expliquons le fonctionnement des bases de données. Cette année, le service d'information et de bibliothèque ainsi que le Centre d'auto-apprentissage ont accueilli un certain nombre de présentations thématiques — «Des pauses-café tout à fait spéciales» — pour familiariser le personnel avec les divers formats du matériel mis à sa disposition pour son usage personnel et professionnel. Nous avons participé au *Symposium sur la communication des résultats des vérifications dans les années quatre-vingt-dix*, et exposé les matériaux offerts à nos vérificateurs pour les aider à faire passer leur message. Nous avons des rencontres avec les directeurs principaux et les chefs d'équipe pour mieux connaître leurs besoins actuels et à venir en matière d'information, de façon à pouvoir augmenter notre efficacité à toutes les étapes du processus de la vérification.

La plupart d'entre nous ne réparaons pas notre voiture ou ne faisons pas d'intervention chirurgicale sur notre propre personne : nous consultons des spécialistes en ces domaines. Notre Bibliothèque encourage le personnel du BVG à agir de même pour ses besoins d'information, à recourir aux ressources et à l'expertise du personnel de la Bibliothèque. Nous savons que les consommateurs cherchent la garantie qu'ils recevront ce qu'il y a de mieux en fait de service ou de produit. Le personnel de la Bibliothèque travaille de près avec les clients pour veiller à ce que leurs besoins soient satisfaits dans un délai convenable et que leurs besoins futurs puissent être prévus. Une récente évaluation interne du service de référence de la Bibliothèque indiquait son utilisation à toutes les étapes des vérifications et une cote globale de satisfaction à excellent pour la qualité de ce service.

Le personnel de la Bibliothèque et du service d'information est sur sa lancée pour contribuer le mieux possible à l'atteinte des objectifs organisationnels du BVG.

La Bibliothèque du BVG : une ressource cruciale pour la vérification



Shayla Mindell aide Doug Timmins, directeur principal de l'équipe des Transports, à retrouver un renseignement dans l'un des nombreux livres de référence.

par Shayla Mindell, gestionnaire, information et services de bibliothèque du BVG

Pendant bien des années, le rôle de l'information dans tous les aspects de la vie a été tenu pour acquis. La dernière décennie a toutefois connu une explosion de l'information, et les gens sont devenus conscients de l'abondance de l'information disponible et souvent craintifs à son endroit. Récemment, les gouvernements et les entreprises ont commencé à traiter l'information comme une ressource de valeur qui nécessite une gestion attentive pour réaliser pleinement son potentiel. En août 1989, le gouvernement canadien a diffusé un document intitulé *La gestion des renseignements détenus par le gouvernement* afin d'assurer la gestion rentable et coordonnée des renseignements que détiennent le gouvernement fédéral. Les bibliothécaires sont depuis longtemps conscients des possibilités de l'information et ont mis au point des moyens efficaces pour l'acquérir, la décrire, la contrôler, la rechercher et la partager. Il ne suffit pas toutefois d'emmagasiner et de rechercher l'information. Pour que l'information ait de la valeur, elle doit être diffusée à ceux qui en ont besoin, dans la présentation convenable, au moment convenable et en quantité convenable.

Qu'est-ce que l'information et à quoi ressemble-t-elle?

L'information n'est pas facile à mesurer et sa valeur dépend de la personne qui l'utilise. C'est un produit qui ne perd pas sa valeur quand il est vendu ou partagé. Les livres, journaux, périodiques, microfiches et autres dossiers lisibles par machine sont les véhicules les plus familiers de l'information. Les autres sources sont les bases de données

produites dans le commerce qui sont accessibles moyennant certains frais. Les bases de données peuvent être constituées de références bibliographiques et de sommaires d'articles et de livres. Elles peuvent contenir le texte intégral d'un journal, d'une loi, du rapport annuel d'une société ou de la décision d'un tribunal, ou elles peuvent fournir des statistiques telles que la liste de toutes les entreprises qui fabriquent un certain produit. Les bases de données internes que se constitue une organisation peuvent donner accès au texte complet des documents de travail d'une entreprise. Les bases de données peuvent être disponibles en format électronique en ligne ou sur disque compact-ROM; de nouveaux formats sont constamment mis au point. Les bibliothécaires savent que l'information constitue une ressource cruciale. Ils savent également que ce n'est pas la pénurie mais l'abondance d'information qui nous empêche de mieux remplir nos fonctions. Nous avons besoin d'organiser et de rechercher l'information dans un format approprié et de la mettre entre les mains de

l'utilisateur de façon qu'il puisse l'analyser et s'en servir pour prendre des décisions. Depuis son établissement en 1977, le service d'information et de bibliothèque du Bureau du vérificateur général (BVG) a eu pour objectif d'acquérir une collection tous formats pour répondre aux besoins d'information des employés du BVG. À l'origine, nous avons acquis des livres et des périodiques dans des domaines fondamentaux comme la comptabilité, la vérification, la gestion financière et la gestion du personnel. Au fil des ans, notre politique de la collection s'est élargie au point d'englober tous les aspects de l'automatisation, depuis le choix d'un système approprié et le maintien de sa sécurité jusqu'à sa protection contre les virus. On recueille du matériel sur le leadership et la communication pour rendre compte des préoccupations du BVG. La Bibliothèque recourt également aux ressources des autres bibliothèques pour compléter sa propre collection spécialisée. La Bibliothèque offre un large

d'un navire.

Une nappe de pétrole s'est répandue dans les eaux côtières à la suite du bris



Il est temps d'associer l'écologie à l'esprit d'entreprise.

Les entreprises dont les investissements en matière de prévention seraient importants et efficaces afficheraient les meilleurs résultats et les bilans les plus équilibrés. En effet, plus les déversements accidentels seraient rares, plus l'impact sur l'environnement serait favorable et meilleurs seraient les résultats financiers.

Au terme de ma réflexion, je me suis rendu compte que cette comptabilité non traditionnelle pour la catastrophe de l'Exxon Valdez présente des faiblesses inhérentes aux principes mêmes sur lesquels elle est fondée. Par exemple, la constitution d'une dette présente des difficultés, car les coûts relatifs à la pollution sont souvent assumés par des parties non responsables des dégâts. Ainsi, il se peut qu'une société comptabilise une dette dont elle n'aura jamais à s'acquitter; et cette dette demeurera bien sûr enregistrée, même après que les autres parties se seront acquittées en totalité de la dette. Dans pareil cas, la constatation de la dette ne peut que détourner les investisseurs. Même si la société assumait les coûts de nettoyage, on ne pourrait établir un rapport clair entre la dette enregistrée sur

la base des normes du secteur pétrolier et le montant que la société aurait à payer pour repaier les dommages.

Un traitement comptable différent, appliqué selon que la société a «bien» ou «mal» agi en matière d'environnement, créerait des problèmes. Un tel modèle comptable inciterait les entreprises à investir dans l'environnement, mais il nuirait à la comparabilité des états financiers de différentes sociétés et à celles des états financiers d'une même société sur plusieurs années. Un tel écart par rapport à la comptabilité traditionnelle démontre bien les risques que nous courons dans la présentation de l'information financière si, au lieu de rechercher une présentation objective, nous visons une politique sociale. En tenant compte de ces problèmes, j'ai considéré une dernière fois le contexte actuel et les solutions qui s'offrent à nous.

Les principales sociétés pétrolières semblent désormais prêtes à accepter une plus grande responsabilité des coûts sociaux; leur obligation de rendre des comptes est plus impérative. Il demeure cependant que la comptabilité traditionnelle est sérieusement limitée pour combabiliser la notion de plus en plus importante de responsabilité sociale.

On parviendrait à un résultat si les responsables du secteur pétrolier acceptaient une plus

grande part de responsabilité en matière de protection de l'environnement. Ceux-ci doivent cependant rendre compte à un grand nombre de tiers concernés par leurs activités de la manière dont ils assument cette responsabilité. On pourrait modifier le libellé de certains principes comptables généralement reconnus pour satisfaire à l'obligation de plus en plus importante de rendre des comptes, mais cela risquerait de mettre en péril la crédibilité de ces principes. C'est ce qui a fait naître la nécessité de présenter des états de comptes différents, axés sur les ressources, qui aillent plus loin que les rapports annuels sur les problèmes de santé et d'environnement, rapports plutôt courts, superficiels et vagues. Les investisseurs et les autres tiers concernés ont besoin de plus de renseignements sur :

- les quantités réelles de ressources consommées et non pas «empruntées»;
- la façon dont les sociétés perçoivent les risques importants de pollution ainsi que les projets qu'elles mettent au point pour parer à de tels risques;
- le niveau des investissements des sociétés dans la protection de l'environnement;
- la capacité de réaction des sociétés et le degré de fiabilité des équipements mis en place;
- l'ampleur de la dette potentielle qui dépasse la couverture garantie par les assurances;
- les véritables conséquences économiques d'une importante marée noire et, en son absence, les avantages sociaux récoltés.

La profession de C.A. doit déterminer si elle souhaite relever le défi en élaborant des normes et en définissant des pratiques qui permettent d'atteindre un tel niveau de présentation des comptes. Elle peut décider de se complaire dans l'autosatisfaction et la sécurité, sans sortir du système comptable traditionnel. Mais elle peut aussi s'attaquer à ce problème en expérimentant de nouveaux modèles comptables et témoignage la catastrophe de l'Exxon Valdez, le temps est venu de prendre une décision.

C'est au stade de la production que nous devons déterminer les coûts potentiels liés à la pollution, c'est-à-dire à la dégradation des ressources.

correspondant. En cas de déversement accidentel, on puiserait dans ce compte le montant inscrit dans ce compte s'avérerait insuffisant, on capitaliserait les coûts afin de ne pas entraver les efforts de nettoyage: les coûts seraient amortis prospectivement.

Et si aucune marée noire importante ne se produit? C'est là qu'intervient la comptabilité basée sur les résultats. Si les résultats de l'entreprise sont satisfaisants, cela donnera lieu à un avantage social dont l'importance devra être prise en compte. Prenons l'exemple de la société A, qui n'a connu aucun incident important au cours des deux dernières années. Une partie de la dette relative au nettoyage devrait être enregistrée comme revenu de la société au titre de l'avantage social en question.

Même s'ils sont difficiles à évaluer, il faut également comptabiliser les coûts de restauration, qui peuvent s'étaler sur de nombreuses années. Des études portant sur de précédentes marées noires ont démontré que les effets peuvent en être ressentis pendant des décennies. En effet, le pétrole se solidifie pour former un goudron qui affecte les crustacés. Le nouveau mode de comptabilisation ferait état de ces coûts dans des notes ajoutées aux états financiers, qui indiqueraient la répartition dans le temps de la dette future, ainsi qu'une estimation des sommes à inscrire annuellement en charge pendant cette période de restauration de 10 à 20 ans. Chaque année, on imputerait au compte de résultats une dépense de restauration évaluée par des experts et on créditerait un montant correspondant à un compte de passif consacré à l'environnement.

doit être comptabilisé et considéré comme un produit. Admettons qu'une compagnie pétrolière A dépense 100 millions de dollars par an pour la prévention, le renforcement du système de contrôle et de nettoyage, et pour constituer un fonds destiné à couvrir les coûts potentiels de restauration. Dans le modèle comptable capitalisé, ces coûts seraient capitalisés sans qu'une dette correspondante soit créée. Dans des circonstances normales, ils seraient amortis sur une période d'environ 20 ans; cette opération aurait pour but d'encourager les entreprises à investir dans la protection de l'environnement. Les sociétés qui auraient investi le plus enregistreraient les meilleurs résultats; celles qui seraient dépourvues de conscience sociale auraient sans doute des désillusions.

Prenons maintenant l'exemple d'une compagnie pétrolière B, qui dépense seulement 25 millions de dollars par an, c'est-à-dire 75 millions de dollars de moins que la norme. Cette entreprise accuse une dette de 75 millions, si elle expédie chaque jour les mêmes quantités de pétrole que l'entreprise précédente. Dans pareil cas, elle capitalisera la somme de 25 millions, enregistrera une dépense de 75 millions et créera une dette correspondante. Mais comment comptabiliserait-elle les coûts potentiels de nettoyage si une marée noire était provoquée par un de ses pétroliers?

Ce nouveau mode de comptabilisation vise trois objectifs: il s'agit de rapprocher les coûts potentiels de nettoyage et les revenus, d'éviter de pénaliser une société qui doit engager des dépenses de nettoyage après une marée noire, et d'enregistrer un avantage social dans les cas où l'on évite un déversement accidentel. On pourra atteindre ces objectifs si, dans l'ensemble du secteur pétrolier, on parvient à constituer une provision relative au nettoyage au pro rata des quantités de pétrole transportées. Chaque entreprise comptabiliserait une charge annuelle à l'état des résultats et établirait un compte de passif

consacrées à des objectifs écologiques. À l'origine, ces dépenses seraient associées aux activités courantes des entreprises, mais le lien tendrait à disparaître avec le temps. Par exemple, une entreprise pourrait ne pas demeurer propriétaire du site d'exploitation dont elle aurait assumé les dépenses de protection. Ou encore, les risques qui ont donné lieu aux mesures de prévention pourraient disparaître. Ce qui est plus grave, c'est que les activités des entreprises de demain n'auront peut-être aucun rapport avec les «biens» environnementaux pour lesquels les dépenses ont été engagées. Comment alors définir l'actif dans ce genre de circonstances?

En temps normal, les éléments d'actif sont amortis, à moins que leur valeur ne diminue jamais, comme c'est le cas des terres. La méthode de l'amortissement serait une solution aux problèmes que je viens d'évoquer, mais elle irait à l'encontre de l'objectif visé qui est d'éviter que les sociétés investissant dans les programmes écologiques soient pénalisées.

Il est temps pour nous d'associer l'écologie à l'esprit d'entreprise. Il se peut que selon les théories d'Adam Smith, les ressources les plus rares reviennent aux entreprises les plus efficaces, c'est-à-dire les plus rentables. Mais ce sont celles qui comptabilisent la totalité des coûts liés à la consommation des ressources naturelles, en plus des coûts sociaux et des avantages connexes, qui méritent de disposer des fonds destinés à l'investissement. Le système comptable que j'ai envisagé s'écarte de la traditionnelle comptabilité en partie double, en ceci:

- il est basé sur une comptabilité normative, selon laquelle on enregistre ce qui devrait être plutôt que ce qui est, et on constate les coûts sociaux et les avantages connexes;
- il tend vers une comptabilité basée sur les résultats: la prévention de la pollution engendrera un gain social qui



Au large des côtes de la Norvège, une explosion sur une plate-forme de forage fabriquée au Canada.

On pourrait concevoir que le coût de l'air équivalant au coût des équipements modernes nécessaires à la lutte contre la pollution atmosphérique. Après tout, même si la pollution est inévitable, il existe cependant des différences importantes dans les degrés de pollution, différences qui pourraient être lourdes de conséquences pour les générations futures.

Mais pour s'en tenir à ce modèle traditionnelle, il faudrait redéfinir complètement la comptabilité écologique, il faudrait redéfinir «système comptable» pourrait inclure un état des ressources qui indiquerait les quantités d'air, d'eau et de terre qu'une société a achetées, utilisées et consommées. En fait, nous avons besoin d'une comptabilité qui encourage la protection de l'environnement, grâce à laquelle la promotion des investissements

Les investisseurs et les autres personnes intéressées devraient être informés des dépenses réelles qu'une société engage en matière de prévention.

dans la protection de l'environnement prévaudrait sur les principes de la comptabilité traditionnelle (principes de rapprochement, de prudence et de comparabilité). Cette comptabilité permettrait la capitalisation de la plupart des coûts de prévention et de nettoyage. Mais surtout, elle mettrait fin à la situation présente où les entreprises qui dépendent de l'argent pour la protection de l'environnement et pour le nettoyage se trouvent pénalisées. Malheureusement, l'actif ainsi constitué serait le résultat d'une accumulation de dépenses

pas le même impact sur l'environnement que la consommation de ressources non renouvelables comme le pétrole et le gaz, dont les réserves mettent des millions d'années à se constituer, mais sont gaspillées en un instant. Le modèle comptable écologique pourrait également inclure la notion d'emprunt des ressources par opposition à leur consommation.

Lorsque l'eau d'une rivière sert de refroidisseur dans une usine puis est renvoyée dans le cours d'eau sans avoir été contaminée, on peut dire que cette ressource a été empruntée, mais non consommée. Si l'air intervient dans un processus chimique et qu'il est débarrassé de toutes les impuretés avant d'être renvoyé dans l'atmosphère, on a emprunté cette ressource sans la consommer. Par contre, on sait que les émissions d'anhydride sulfureux «consommement» l'atmosphère. Mais comment comptabiliser la consommation d'air pur, alors qu'on n'attribue aucun prix à cette ressource?

des accidents pourrait générer des revenus sous forme d'avantages, sociaux ou autres. Un pareil régime me paraît cependant douteux, parce qu'il illustre le fait que des efforts relativement limités déployés par une société au chapitre de la prévention pourraient générer des avantages insoupçonnés pour le public. Ce modèle comptable s'appuie également sur la réalité suivante : les coûts résultant des activités d'une société peuvent être assumés par d'autres parties, et ne pas être enregistrés dans la comptabilité de la société, puisque celle-ci ne les prend pas à sa charge. Là encore, on se trouve face à un problème d'objectivité comme, en effet, évaluer les avantages? On pourrait également établir un modèle comptable «écologique», basé sur le fait que les activités d'une entreprise entraînent des coûts qui incomberont aux générations futures. Certaines ressources abstraites, tels le talent et le travail de l'homme, sont renouvelables. Elles n'ont

Des coûts sociaux qui peuvent conduire à la ruine

Voici des extraits d'un article intitulé **Des coûts sociaux qui peuvent conduire à la ruine** écrit par Dan Rubenstein, directeur principal à la Direction de la planification et des rapports, et publié en novembre 1989 dans le CA Magazine. Grâce à ce texte, Dan a remporté pour la deuxième fois le prix Walter J. MacDonald, décerné par l'Institut canadien des comptables agréés, pour le meilleur article paru en langue anglaise au cours de l'année. **Des coûts sociaux qui mènent à la ruine** sera également publié dans le *American CPA Journal*.

Le 24 mars 1989, entre 0 h 08 et 0 h 14, l'Exxon Valdez a heurté un récif dans le détroit de Prince William en Alaska, ce qui a provoqué une fuite de 11 millions de gallons de pétrole brut dans les eaux glacées de la région. À des milliers de kilomètres de là, dans les bureaux du siège de la société, ce fut le début d'un véritable cauchemar : comment stopper cette fuite? Qui va l'annoncer à la presse? Combien de temps faudra-t-il compter pour mettre sur pied une équipe de nettoyage? Quelle sera l'ampleur des coûts? Finalement, la société a dépensé une somme incroyable - 1,25 milliard de dollars - pour essayer de réparer les dommages, créant ainsi un précédent important dans le domaine comptable.

La première leçon à tirer de la catastrophe de l'Exxon Valdez, sur le plan comptable, est sans doute la suivante : les investisseurs doivent être plus amplement informés de l'impact que les coûts de protection de l'environnement peuvent avoir sur leurs investissements.

En particulier, les notes qu'une société ajoute à ses états financiers pour traiter des dettes éventuelles devraient inclure des renseignements sur :

- l'obligation de protéger l'environnement imposée par la législation en vigueur;
- les limites de couverture des assurances contractées (quand surviennent des catastrophes écologiques telles les marées noires), et notamment des renseignements sur le montant de la franchise, les

exemptions spéciales ou d'autres détails;

- les dettes éventuelles, relatives à l'élimination des déchets toxiques, que l'on peut déterminer avec précision.

En outre, une telle modification des procédés comptables s'inscrirait dans la tendance générale vers la transparence de l'information; les objectifs traditionnels des états financiers n'en seraient pas radicalement changés.

Nous pouvons tirer un deuxième enseignement de cette affaire : les investisseurs et les autres publics désirent être informés des dépenses réelles qu'une société engage en matière de prévention. En étudiant quelques-uns des rapports annuels publiés, je n'ai

Les dépenses consacrées à la protection de l'environnement affectent les bilans et les résultats des grandes entreprises depuis des années.

trouvée pratiquement aucune information sur les sommes importantes qu'une compagnie pétrolière - par exemple - dépense pour la sécurité de ses navires, pour l'amélioration de ses procédures de fonctionnement ou encore pour l'acquisition d'équipement spécial anti-pollution.

La solution pourrait résider dans un modèle de «comptabilité normative», présentée de la

manière suivante: nous devons assumer les coûts liés à la pollution, que ce soit dans le cadre de la prévention, ou dans celui du nettoyage. Or, ces coûts commencent à s'accumuler dès l'instant où une cheminée émet de la fumée ou des qu'une cargaison de pétrole quitte Valdez. C'est au stade de la production que nous devons déterminer ces coûts potentiels liés à la pollution, c'est-à-dire à la dégradation des ressources.

En pratique, cela peut signifier que les coûts de la prévention (évalués en regard des équipements modernes dont on se dote) doivent être établis au premier stade de la production, même s'ils ne seront pas assumés par la société concernée. En fait, cela reviendrait à enregistrer un coût social sur la base des activités de l'ensemble du secteur, sans chercher à déterminer si l'entreprise concernée a effectivement investi dans de l'équipement anti-pollution. Donc, une fois qu'une société a expédié son premier chargement de pétrole, elle assume un coût social potentiel. Pour cette raison, elle devra constater une charge pour chaque tonne de pétrole expédiée. Les sociétés devraient également améliorer la présentation de leurs dettes potentielles en matière d'environnement et divulguer les limites de couverture imposées par leur compagnie d'assurances pour les catastrophes écologiques.

Afin d'encourager les investissements dans le domaine de l'écologie, on pourrait concevoir un régime comptable en vertu duquel la prévention



Mark O'Connor, directeur de la Vérification informatique, discute avec Bob Cuthbertson, représentant de l'ICCA, lors d'une réunion du comité directeur en février 1990.



Janet Jones, gestionnaire, discute des possibilités qu'offre IDEA avec Reine LeBrun, conseillère.

Toronto. Très cosmopolite, le comité regroupait des représentants de Londres, Angleterre, du New Jersey, de New York, de Toronto et d'Ottawa. Entre les réunions, les appels conférence n'ont pas manqué.

Le comité directeur a axé ses travaux sur la conception et les essais. Nous voulions tous incorporer certaines caractéristiques clés au logiciel. Par exemple, le BVC voulait accélérer le système sans le compliquer. Il y aura toujours des problèmes à résoudre mais le Bureau et les organisations qui se sont servies de la version 4.0 s'en déclarent satisfaits.

Les membres du personnel du BVC qui se sont révélés indispensables au projet sont trop nombreux pour que nous puissions les mentionner tous. Une douzaine d'employés ont travaillé de longues heures à faire l'essai des diverses versions et à revoir les manuels de l'utilisateur. Tim Ronger a aidé à concevoir la base de données et à programmer plusieurs sous-programmes importants, notamment l'évaluateur «d'équations» qui aide à déterminer les enregistrements avec lesquels le vérificateur veut travailler dans la base de données. Bill Johnston est un des rédacteurs du manuel de l'utilisateur. Faroug Alkhuzaim, un vérificateur de l'Arabie Saoudite détaché auprès du BVC, a conseillé les concepteurs. Diamond Lalani, un des pionniers d'IDEA, a géré et coordonné les essais. Amos Kutner a passé en revue les routines d'échantillonnage et en a fait l'essai. Andrew Lennox du Bureau et le professeur Teitelbaum, de l'Université McGill, ont conçu le logiciel de planification et d'évaluation DUM. On s'est efforcé d'intégrer ces sous-programmes à la version 4.0 en vue de son lancement officiel cet automne. La collaboration entre le comité directeur et le Bureau s'est révélée d'une valeur inestimable pour l'élaboration d'IDEA.

qualité. Avec la version 4.0, nous disposons maintenant d'un logiciel remarquable, environ de 5 à 10 fois plus rapide en moyenne que les versions précédentes. Lorsque vient le temps d'importer ou de transférer des données d'ordinateurs lourds et de micro-ordinateurs, nous pouvons y parvenir environ 100 fois plus rapidement. La version 4.0 comporte d'autres caractéristiques nouvelles. Elle est rédigée en «C» — même langage informatique que WordPerfect, Lotus et d'autres programmes. Le logiciel est donc plus rapide. Nous avons aussi accès à des bandes magnétiques, ce qui nous permet de lire directement et de travailler à partir des données de neuf pistes. La nouvelle version prend moins d'espace sur le disque. Nous avons jusqu'à maintenant reçu de nombreux appels d'intervenants des milieux internationaux désireux d'acheter le programme, ce qui m'incite à penser que la nouvelle version devrait donner d'excellents résultats. Knut Blinkeng, vérificateur supérieur de la Norvège, détaché auprès du BVG, nous a avisés

que son bureau avait commandé 40 exemplaires de la version 4.0. J'aimerais dire quelques mots au sujet de la mise au point. Dès le début de la conception de la version 4.0 d'IDEA, nous avons constitué un comité directeur où je représentais le BVG et qui comptait aussi des représentants de Price

Waterhouse International, de Grant Thornton au Royaume-Uni et de BDO International, c'est-à-dire BDO Ward Mallette à Ottawa. Le comité a tenu six séances, dont deux sous les auspices du BVG, à Ottawa. Une dernière séance récapitulative a eu lieu dernièrement à Londres, en Angleterre. Les autres ont eu lieu aux bureaux de l'ICCA à

Une séance de formation au logiciel IDEA. De gauche à droite : David Potter, Maggi Sloop, Bonnie Blum, Daniel Laforest et Mike McMullan.



Bill Johnston, Tim Ronger (à gauche) et Diamond Lalani (au milieu), parcourent le manuel d'IDEA.



IDEA, une idée lumineuse pour les vérificateurs!

Mark (C) Connor s'est entretenu avec **Opinion** au sujet de la diffusion récente de la version 4.0 du logiciel IDEA (Interactive Data Extraction and Analysis - Procédé interactif d'extraction et d'analyse des données). Il s'agit là d'une autre évolution de l'application croissante des programmes informatiques dans les milieux internationaux de la vérification.

La version 4.0 du logiciel IDEA marque un étape importante dans les progrès réalisés en vérification. Comme dans le cas des trois premières versions, le BVC a joué un rôle prépondérant dans la production de ce nouveau logiciel.

Il serait peut-être utile de résumer brièvement l'approche et les méthodes à l'origine du

logiciel. Comme vous le savez, les vérificateurs doivent avoir accès à des quantités considérables de données financières des clients. Avant l'avènement d'IDEA, soit avant 1985, les systèmes informatiques semblaient inabordable, du fait que les fichiers étaient énormes et que les procédures étaient très compliquées. La logique de traitement et le volume même des données rendaient la tâche du vérificateur difficile. En collaboration avec l'équipe chargée de la vérification du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (EMR), la Direction de la vérification informatique a mis au point, en 1985, un système tournant sur micro-ordinateur que l'on a appelé IDEA (Interactive Data Extraction and Analysis -

procède l'interaction d'extraction et d'analyse des données). Ce fut le début d'un temps nouveau pour les vérificateurs. En 1986, l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) a fait l'acquisition de droits pour mettre au point un logiciel basé sur IDEA. La première version commerciale d'IDEA, la version 3, dont se servent l'Administration de pilotage du St-Laurent, le Bureau du vérificateur général de l'Ontario, Revenue national (impôt) et Alcan, a été accueillie avec beaucoup d'enthousiasme dans les milieux internationaux de la vérification. Elle a permis aux vérificateurs de scruter à la loupe les livres des clients. Ce véritable outil de productivité sert non simplement aux vérificateurs, mais aussi aux gestionnaires des finances. La version 4.0 met encore davantage l'accent sur cet aspect.

Le secret de ce logiciel, c'est qu'il permet aux vérificateurs de manipuler, sans nécessiter de programmation complexe sur ordinateur lourd, d'énormes quantités de données provenant de tout un éventail de systèmes : lourds, minis et micros.

Le secret de ce logiciel, c'est qu'il permet aux vérificateurs de manipuler, sans nécessiter de programmation complexe sur ordinateur lourd, d'énormes quantités de données provenant de tout un éventail de systèmes : lourds, minis et micros.

La haute direction s'est rendu compte très tôt que la technologie micro-informatique était la voie de l'avenir. Nous sommes à l'avant-garde depuis le tout début. La caractéristique clé d'IDEA, c'est qu'il est conçu pour être d'un usage très facile. Beaucoup de vérificateurs apprennent à s'en servir seuls, sans avoir à recevoir de formation comme telle. Le BVC est toujours à l'affût de méthodes de vérification plus rapides, plus rentables et de meilleure

Le comité directeur d'IDCA s'est réuni le 14 avril 1990. Première rangée, dans le sens des aiguilles d'une montre: Peter Gillett, Grant Thornton de Londres, en Angleterre; Hal Kaizen, RDO Seidman, de New York; Maggi Stoop, de l'ICCA à Toronto; Mike McMullan, directeur du projet IDCA; Mark O'Connor, du BVC; David Potter, de Price Waterhouse de Toronto; Bonnie Blum, de Price WaterhouseWorld Firm, au New Jersey.



Le Comité actuel a examiné plusieurs des sujets que le vérificateur général lui avait recommandé d'étudier en son Rapport annuel de 1989. Les deux chapitres sur Transports Canada font cependant exception. Jusqu'à la fin du printemps dernier, le Ministère était aux prises avec un conflit de travail touchant les fonctionnaires dont il est question dans l'un de ces deux chapitres et le Comité hésitait à procéder à des audiences publiques dans les circonstances. Il se peut que des audiences soient tenues à l'automne, avant le dépôt du Rapport du vérificateur général de 1990.

Dans l'ensemble, le CCP actuel semble être aussi dynamique, quoique un peu moins productif, que son prédécesseur. Il a fait les choses différemment et il s'efforce d'examiner un bon nombre des sujets que le vérificateur général estime les plus importants. Il s'est montré disposé à étudier certaines des questions les plus délicates dont le refus d'accès à l'information nécessite pour la vérification des frais de déplacement des ministres, un sujet qui pourrait avoir de grandes répercussions sur l'obligation de rendre compte du gouvernement fédéral au Parlement.

Une année constitue cependant une période très brève dans la vie d'un comité. Ses membres ont besoin de temps pour apprivoiser le contexte de travail, apprendre à se connaître les uns les autres et à fonctionner comme un groupe homogène dans une atmosphère de confiance et de respect mutuel. Octobre prochain offrira d'autres possibilités avec la présentation du Rapport annuel du vérificateur général et la prochaine séance de la Chambre pour vérifier si les Canadiens tirent pleinement profit de l'argent que dépense le gouvernement.

Comptes publics du Canada (1987-1988) (1)

- Refus d'accès à l'information nécessaire pour la vérification des frais de déplacement des ministres
- Protection civile Canada (1)
- Bureau du contrôleur général du Canada (mise à jour sur les programmes et les activités) (1)
- Ministère des Finances (enregistrement et rapport relativement au déficit du Canada) (2)
- Gestion des subventions et des contributions par le gouvernement du Canada (5)
- Budget des dépenses 1990-1991 et Budget supplémentaire de 1989-1990 du BVC (2)
- Réforme de la fonction publique du Canada (6)

Les chiffres entre parenthèses représentent le nombre d'audiences publiques sur chacun des sujets abordés durant la session. Les travaux du CCP ne se réduisent pas seulement à ces audiences dont certaines faisaient suite à des audiences de la session précédente. Les audiences sur l'organisation et les programmes du BVC, notamment, reprenaient deux audiences antérieures sur le Budget des dépenses de 1990-1991 du BVC.

Les quatre rapports présentés par le CCP pendant la session portaient sur les sujets suivants :

- Protection civile Canada
- Échappatoire que présente la Loi sur la taxe d'accise
- Ministère de l'Agriculture : Production et inspection des aliments
- Comptes publics du Canada 1987-1988

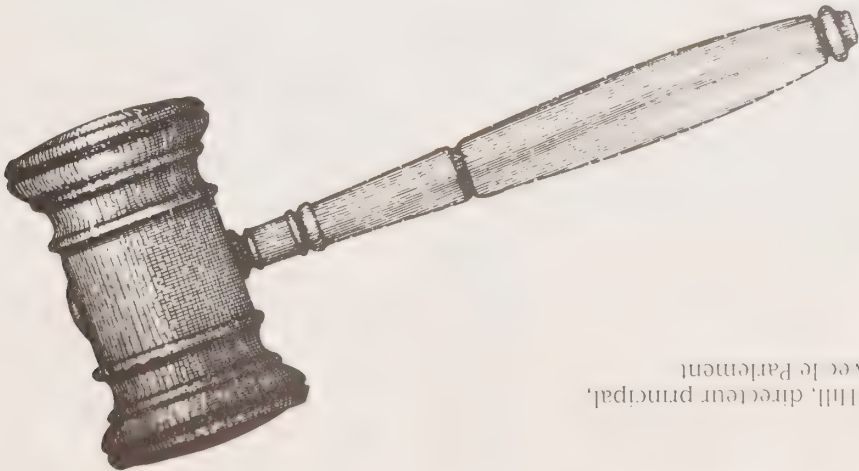
et des contributions du gouvernement fédéral. Ces sujets ont, à eux deux, fait l'objet de sept des 25 audiences publiées tenues durant la session. Le CCP n'a pas présenté de rapports ni pour l'un ni pour l'autre; il n'a donc pas été possible d'évaluer les différences susceptibles d'exister entre les cas où le CCP se fonde sur la base d'information que lui assure le Rapport annuel du BVC et ceux où il se fonde sur sa propre base d'information.

Au cours de la toute dernière session, le CCP a présenté à la Chambre quatre rapports qui traitaient tous de questions de fond (par opposition aux questions courantes d'administration). Dans une période similaire, le CCP précédent avait présenté en tout neuf rapports dont huit traitaient de questions de fond. Le volume de rapports semble considérablement plus faible, mais le CCP actuel étudie la possibilité de présenter deux rapports relatifs à des travaux antérieurs. L'un porte sur le refus d'accès (au vérificateur général) à de l'information sur les déplacements des ministres, et l'autre présente les délibérations du CCP sur la réforme de la fonction publique, principalement sur le projet Fonction publique 2000. Les rapports du Comité actuel semblent à prime abord beaucoup moins nombreux, mais la situation pourrait changer si le Comité dépose les rapports dont nous venons de parler, lorsqu'il reprendra ses travaux à l'automne.

Durant la période de 1989-1990, le CCP a tenu des audiences sur divers sujets. En voici la liste complète :

- Aperçu du Rapport annuel de 1989 (1)
- Organisation et programmes du BVC (1)
- Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (Entente Canada-Nouvelle-Écosse sur l'exploitation au large des côtes) (1)

Regard comparatif sur le Comité des comptes publics



par Mark Hill, directeur principal,
liaison avec le Parlement

Mark Hill compare l'actuel Comité permanent des comptes publics au précédent Comité.

L'évaluation des activités et des résultats d'un comité de la Chambre des communes, même sommaire et limitée au nombre des réunions et des rapports, constitue une tâche fort délicate. Comparer le même comité au cours de diverses législatures est encore plus difficile. Cependant, comme le Bureau du vérificateur général compte sur le Comité permanent des comptes publics (CCP) pour s'intéresser à son travail de vérification et l'approfondir en présentant des rapports et des recommandations à la Chambre des communes, le Bureau a tendance à surveiller étroitement le Comité des comptes publics de l'heure et à se prononcer spontanément sur ce qu'il fait de plus ou de moins, en mieux ou en pire que les CCP antérieurs.

L'article porte sur les activités de l'actuel Comité des Comptes publics durant la session qui s'est déroulée de septembre 1989 à juin 1990. Il porte sur des questions comme le volume et la nature de ses activités, les sujets abordés et certaines des différences relevées entre ce comité et son prédécesseur à la

33^e législature. La session tenue de septembre 1986 à juin 1987 a été retenue aux fins de la comparaison.

Seuls deux membres du CCP précédents faisaient partie du nouveau Comité à la reprise de ses travaux. Celui-ci a adopté diverses perspectives nouvelles dans l'exercice de ses fonctions. Il s'est appuyé sur la mémoire institutionnelle considérable de son personnel de recherche pour établir les sujets à aborder, le calendrier de ses activités et les rapports connexes à présenter.

Il s'est en outre montré disposé à explorer de nouvelles formules : invitation d'agents de négociation à témoigner sur des questions de gestion dans la fonction publique et réorganisation du calendrier traditionnel des audiences. Ces méthodes innovatrices en ont fait un comité différent des autres.

Le Comité s'est réuni à peu près autant de fois que le Comité précédent. Durant la session de septembre 1989 à juin 1990, le CCP a tenu, au total, 25 réunions publiques. Il s'est penché sur un large éventail de sujets : des propositions de ligne téléphonique d'urgence du vérificateur général à la réforme de la fonction publique du Canada. Le Comité actuel et le CCP précédent ont en outre tenu de nombreuses réunions à huis clos (11 et 13 respectivement)

pour y discuter de questions diverses, notamment des réunions du personnel d'arrière-scène en prévision des réunions publiques à venir et des réunions d'étude des ébauches de rapport. Il est intéressant de noter que la participation du vérificateur général aux réunions du CCP a diminué. Le vérificateur général participait à presque toutes les audiences du CCP précédent, car celles-ci avaient tendance à se fonder toutes sur les rapports annuels du vérificateur général à la Chambre. Le CCP actuel examine cependant des questions sans rapport direct avec le travail du BVG. Par contre, les demandes adressées au vérificateur général pour qu'il commente certains aspects du Rapport annuel à des audiences récentes de plusieurs comités chargés de l'étude du budget des dépenses ont cependant diminué. (Voir les *Comités chargés de l'étude du budget des dépenses* du numéro d'Opinions, printemps 1990.)

Au printemps, le CCP a amorcé une série d'audiences sur deux sujets pour lesquels le BVG n'a pas présenté de rapports récemment à la Chambre des communes. Il s'agit des deux sujets suivants : les méthodes d'enregistrement et de rapport et les contrôles des subventions



Le vérificateur général Ken Dye reçoit un doctorat honorifique de l'Université Simon Fraser.

Ne laissons pas passer les possibilités d'épanouissement, pour nous-mêmes et pour notre société, qu'offre une telle diversité.

Bien entendu, des sceptiques diront que le vérificateur général du Canada tient là un bien curieux discours. Qui, en effet, est aussi bien placé pour connaître le coût du bilinguisme, sans oublier le coût des programmes multiculturels du gouvernement fédéral?

C'est évident qu'il y a un prix à payer. Mais il n'est pas ventilé dans la comptabilité de sorte qu'on puisse l'évaluer exactement et il demeure inconnu du reste de la population. De l'avis de la majorité des Canadiens, il est vital de payer ce prix pour créer une société juste, sensible et unie.

Le prix de l'incapacité de

francophones canadiens, dont la venue remonte à plusieurs siècles avant la fondation de Vancouver, de comprendre l'anglais est aussi élevé que celui des graves erreurs commises par des anglophones parce qu'ils ne comprennent pas le français.

En fait, nous devrions plutôt nous demander si cela vaut la peine de vivre dans un pays pluraliste au lieu de nous interroger sur le coût.

La perception commune qui peut naître uniquement du

respect des uns envers les autres et d'une plus grande tolérance d'autrui est, à mon avis, non seulement la solution, mais un rêve souhaitable.

De la compréhension et du respect surgit une force créatrice qui contribue à faire progresser notre pays.

Vous quitterez ce lieu magnifique situé au sommet d'une montagne pour aller bâtir vos propres vies. Je vous demanderai aussi de songer à vos obligations et à vos responsabilités envers votre pays, qui est notre patrie à tous.

Tirez fierté de sa diversité. Respectez ses différences et soyez-en heureux. Ouvrez votre esprit à d'autres opinions. Soyez déterminés à jouer un rôle pour bâtir un Canada plus tolérant, plus beau et plus riche. Ne tolérez pas l'intolérance.

Pour ma part, je peux affirmer, étant originaire de la Colombie Britannique, qu'il est bien révolu le temps où, dans cette province

- on pouvait refuser la nationalité canadienne aux travailleurs chinois qui construisaient le chemin de fer transcontinental;
- on pouvait laisser aller à la dérive, dans le port de Vancouver, un bateau sur lequel s'étaient embarqués des Sikhs;
- on pouvait faire la sourde oreille lorsque les juifs d'Europe cherchaient un asile pour fuir l'Holocauste;
- on pouvait interner dans des camps nos loyaux citoyens canadiens d'origine japonaise;

L'actualité montre un durcissement sérieux des attitudes dans notre pays.

- nous pouvions prétendre, dans l'isolement splendide de nos montagnes, que le fait français au Canada n'avait pas d'importance pour la Colombie-Britannique.

Je crains, toutefois, que l'actualité ne montre on ne peut plus nettement que les attitudes bien ancrées qui sont à la source de ces tristes événements de notre histoire sont toujours présentes en nous.

Je me permettrai, néanmoins,

Il ne suffit plus désormais d'être passif face à l'ignorance, à la méfiance et à la crainte.

de proposer trois moyens pratiques de combattre cette forme d'intolérance que nous voyons aujourd'hui au Canada. Premièrement, il y a les voyages, mais les voyages ici même, dans notre pays. Je suis toujours étonné de voir

combien de citoyens de la Colombie Britannique sont allés à Hawaï, à Londres, et même en Chine et au Japon, sans avoir jamais mis les pieds dans la ville de Québec, à Dawson City ou à Terre-Neuve. Hélas, ils ne sont pas les seuls. Il en est de même pour les gens des Prairies et de l'Ontario. Et, parallèlement, il est triste de constater que pour un grand nombre de personnes qui font l'opinion au Canada français, c'est-à-dire les journalistes, les enseignants et les politiciens, l'Ouest canadien soit un territoire pratiquement inconnu.

Apprenez à connaître votre pays et à aimer son infinie diversité, et vous vous rendrez compte, au fond de vous-même, combien il est important que l'ignorance et l'esprit de clocher ne s'interposent pas entre nous.

Les voyages dans d'autres pays sont aussi un moyen de lutter contre notre propre intolérance. De retour de voyage, vous vous rendrez compte que le Canada est si proche de la perfection : je veux dire par là que nous avons réussi à faire vivre côte-à-côte deux grandes langues et cultures, qui s'ajoutent à celles des Indiens et des Inuit qui nous ont précédés, et une mosaïque de gens venus d'ailleurs dont la culture, les traditions et les croyances renforcent les assises de ce qui constitue le Canada et ajoutent à sa richesse.

Nous sommes si près du but. Alors efforçons-nous de ne pas faillir à notre devoir envers notre pays et nos concitoyens en faisant preuve d'intolérance et en ne sachant pas nous accepter les uns les autres.

Ce qui m'amène au deuxième moyen que nous pouvons utiliser pour nous acquitter de nos obligations et de notre responsabilité envers notre pays.

Il ne suffit plus désormais d'être passif face à l'ignorance, à la méfiance et à la crainte.

Vous et moi devons nous engager fermement dans la lutte contre le type d'intolérance que nous voyons aujourd'hui au Canada.

Nos obligations et notre responsabilité envers notre pays exigent de notre part un engagement dans la défense des principes de tolérance et de compréhension.

Nous devons encourager une mentalité qui rejette les plaisanteries ou anecdotes dirigées contre un groupe ou une population, tout comme le type d'humour qui tend à ridiculiser les hommes ou les femmes.

Chacun d'entre nous doit faire l'effort de comprendre un tant soit peu le mode de vie ou les

croyanances des autres groupes qui donnent à notre pays son caractère de diversité, qu'il s'agisse des Amérindiens, des Vietnamiens, des Ukrainiens ou peut-être, même, des gens d'Ottawa.

J'avoue que cela me dépasse et me trouble de voir qu'il y a des gens incapables de comprendre les avantages d'un pays multiculturel.

L'apprentissage d'une autre langue, ou d'une autre culture, ne comporte en rien la nôtre. Au contraire, c'est une porte ouverte sur un monde différent, par là, nous enrichissons notre vie et contribuons à favoriser la compréhension entre groupes et populations.

Mais voyons plus loin que le fait d'être une mosaïque de cultures et de langues.

Affirmons que, dans notre univers honoré et fier de vivre dans ce pays que la souche aborigène, les pionniers européens et la récente dimension multiculturelle rendent unique en son genre.

La tolérance, une obligation pour tous les Canadiens

Extraits d'une allocution prononcée par le vérificateur général Kenneth Dye, à la collation des grades, à l'Université Simon Fraser, en juin 1990.

Nous vivons aujourd'hui dans un village global. Plus que jamais dans l'histoire de l'humanité, la vie que mènent les hommes et les femmes a une incidence sur celle de leurs semblables. Les peuples du monde entier doivent donc éliminer tout obstacle que l'incompréhension et la méfiance dressent encore entre eux, et apprendre à coexister dans le respect mutuel et l'harmonie.

J'espère que vous êtes tous aussi de cet avis. Et pourtant, que voyons-nous lorsque nous jetons un regard sur notre pays dit «éclairé»? Je ne ferai que mentionner six exemples caractéristiques de notre époque :

- Les résultats d'un sondage d'opinion publié au début de l'année révèlent que près d'un tiers des Canadiens sont intolérants.
- La presse a été inondée de lettres de lecteurs furieux de la décision du gouvernement fédéral de permettre aux agents sikhs de la Gendarmerie royale du Canada de porter le turban.
- Les Canadiens continuent de manifester de l'hostilité envers les nouveaux immigrants, même s'il est nettement prouvé que l'immigration est une source de capitaux pour le Canada, qu'elle favorise la création d'emplois et ne déplace pas les travailleurs canadiens d'origine.

- Au Québec, une loi sur l'affichage unilingue laisse entendre que les droits linguistiques des minorités n'ont pas beaucoup d'importance dans cette province.
- Un grand nombre de collectivités ailleurs au Canada se sont proclamées «unilingues anglaises».
- Enfin, et on a du mal à l'admettre à la suite du massacre d'étudiantes en génie à l'Université de Montréal, certaines associations d'étudiants d'autres universités maintiennent des coutumes qui dénigrent manifestement les femmes.

Ceux d'entre nous qui croient que la tolérance des opinions d'autrui compte parmi ce qu'il y a de plus important pour notre pays vivent une époque troublée.

Depuis neuf ans, j'ai l'honneur d'occuper le poste de vérificateur général du Canada. Mon Bureau a pour mandat de favoriser la reddition des comptes au moyen de la vérification. Nous veillons à ce que le gouvernement fédéral utilise les deniers publics aux fins autorisées par le Parlement tout en évitant le gaspillage.

Mais le concept de l'obligation de rendre des comptes est bien plus vaste que cela. Non seulement le gouvernement du Canada a une responsabilité envers chacun de nous, mais nous aussi, individuellement,

en tant que citoyens canadiens, avons des obligations et des responsabilités envers ce merveilleux pays qui est le nôtre.

Si, par exemple, la majorité des Canadiens optaient pour la voie du crime et de l'illégalité, aucune force policière et aucun système judiciaire ne pourraient les en empêcher. Notre stabilité nationale repose sur la volonté d'une majorité de citoyens canadiens de respecter la loi.

Parallèlement, si la plupart des Canadiens décidaient de frauder le fisc, la structure de notre régime fiscal ne tarderait pas à s'effondrer. C'est pourquoi je n'ai pas cessé de soutenir, en ma qualité de vérificateur général, que le régime fiscal du Canada doit être à la fois équitable et perçu comme tel.

Il en va de même pour notre intérêt à protéger l'environnement. Tous les ordres de gouvernement doivent être davantage sensibilisés à cette question et faire plus pour protéger notre environnement.

Les peuples du monde entier doivent éliminer les obstacles que représentent l'incompréhension et la méfiance et apprendre à coexister dans le respect mutuel et l'harmonie.

Interrelation entre obligation de rendre compte et vérification

ÉNONCÉ DE MISSION

Le Bureau du vérificateur général du Canada, pour s'acquitter du mandat que lui confie la Chambre des communes, effectue des vérifications et des examens indépendants. Il incite le gouvernement à rendre compte de ses activités et recherche l'amélioration des pratiques de gestion du gouvernement.

PRÉCISIONS SUR L'ÉNONCÉ DE MISSION

Voici le sens à donner à certaines expressions que présente l'énoncé de mission :

Mandat que lui confie la Chambre des communes

Le Bureau du vérificateur général, par sa communication des résultats des vérifications et des examens indépendants qu'il effectue, fournit aux députés une information objective qu'ils peuvent utiliser pour examiner les activités du gouvernement et amener ce dernier à justifier son emploi des deniers publics.

Le vérificateur général, à cause des responsabilités que le Parlement lui confie, doit voir à ce que son Bureau maintienne un haut niveau de compétence professionnelle et administrative. La principale ressource du Bureau est son personnel. Afin de fournir à la Chambre l'information dont elle a besoin pour aider nos gouvernants à rendre compte de leur administration et à mieux gérer les fonds publics, le Bureau voit à ce que ses professionnels soient hautement compétents et motivés.

Indépendance

Le vérificateur est indépendant. Il ne relève pas des administrateurs du gouvernement. Le Bureau peut donc, avec impartialité, effectuer ses vérifications et signaler à la Chambre des communes les questions qu'il juge pertinentes et importantes.

Vérifications et examens

Pour nous acquitter de notre mandat, nous effectuons des vérifications et des examens qui nous permettent :

- de formuler chaque année des opinions sur les états financiers du gouvernement fédéral, de certaines sociétés d'État et d'autres entités du gouvernement;
- de fournir dans le Rapport annuel du vérificateur général de l'information et des recommandations en ce qui a trait au respect des autorisations parlementaires par le gouvernement, à la protection et au contrôle de ses éléments d'actif et à sa gestion des opérations, le tout axé sur le principe d'une utilisation optimale des ressources;
- de fournir au conseil d'administration de chaque société d'État que le Bureau doit examiner au moins une fois tous les cinq ans une opinion indiquant qu'existe ou non une certitude raisonnable que les systèmes et les pratiques de l'entité examinée ne présentent aucune lacune importante.

Obligation de rendre compte

Le gouvernement doit, en vertu des dispositions de la Loi, rendre compte au Parlement des fonds qu'il perçoit et de l'utilisation qu'il en fait. Il lui appartient également de se doter de pratiques de gestion appropriées qui lui permettent de protéger ses éléments d'actif et d'optimiser son utilisation des ressources. Le Bureau veille au respect de cette obligation. Il présente dans ses rapports l'information que le gouvernement fournit au Parlement ainsi que toute question que le vérificateur général, après vérification, juge nécessaire de signaler.

Améliorations

La présentation de rapports, notamment au public, permet d'inciter les dirigeants de l'administration fédérale à réagir et à corriger les lacunes et les faiblesses signalées. Il est ainsi possible de promouvoir l'amélioration de l'administration publique, d'amener les responsables à examiner de près les faits signalés et à intervenir pour empêcher et prévenir les erreurs, le gaspillage et les pertes.



Le mot de Ken Dye



Il est important que nous sachions bien où nous allons. En 1981, peu après mon entrée en fonction, j'ai demandé que soit élaboré un énoncé de mission pour le Bureau. Cet énoncé nous a été utile, mais après neuf ans, j'ai pensé que le moment était venu de faire un changement, de reformuler la mission du Bureau afin de mettre au premier plan son rôle d'organisme au service de la Chambre des communes. De plus, ce nouvel énoncé devrait former la base de ce que je perçois comme l'élément le plus important de notre mandat : la responsabilité du Bureau du vérificateur général du Canada. Le Conseil de direction a d'abord revu plusieurs ébauches de l'énoncé de mission. Nous avons ensuite invité les vérificateurs généraux adjoints à donner leur avis. Ensuite, ce fut au tour des directeurs principaux. Par la suite, j'ai tenu, en juin dernier, une réunion avec les vérificateurs généraux adjoints et les sous-vérificateurs généraux où nous avons élaboré le nouvel énoncé de mission. Nous avons opté pour un énoncé très bref et simple.

Une équipe de quatre vérificateurs généraux adjoints a étoffé l'énoncé pour en faire une version à l'intention du personnel du Bureau. Cette version a été soumise à l'examen des vérificateurs généraux adjoints et des sous-vérificateurs généraux, et je suis heureux que tous aient participé à sa mise au point et l'aient sanctionnée. Ce travail a été profitable à tous. Les cadres supérieurs ont eu l'occasion de s'entretenir avec leurs collègues de notre mission et de s'entendre avec eux sur ce que nous voulons accomplir. Il fallait la participation et l'assentiment de ces cadres pour améliorer l'orientation que donnait l'énoncé de mission au personnel.

La version condensée et la version intégrale de l'énoncé de mission, qui figurent à la page 2 du présent numéro, paraîtront dans mon Rapport de 1990 à la Chambre des communes, dans le chapitre portant sur le travail accompli par le Bureau. Je me contenterai donc pour l'instant d'en mentionner les principaux points. J'estime que notre mission consiste essentiellement à aider les députés, à examiner les activités du gouvernement et à lui demander des comptes. C'est cette obligation de rendre compte que servent nos vérifications. Pour bien nous acquitter de notre tâche, nous devons maintenir un haut niveau de compétence et avoir un personnel bien formé et motivé. Nous pouvons être indépendants du processus de gestion de l'administration. Nos rapports à l'intention de la Chambre des communes qui

Kenneth M. Dye, F.C.A.

découlent de nos vérifications et examens permettent la reddition des comptes puisqu'ils portent sur les états financiers du gouvernement, le respect des textes réglementaires, la protection des ressources et la gestion des activités gouvernementales dans une optique d'optimisation des ressources. Nous donnons également notre opinion sur l'information que le gouvernement fournit au Parlement, autre moyen de rendre compte. Nous estimons que tous ces rapports, sous les angles, devraient favoriser l'amélioration des activités gouvernementales et, de ce fait, qu'ils sont utiles aux contribuables.

Table des matières

1	Le mot de Ken Dye
2	Énoncé de mission
3	La tolérance, une obligation pour tous les Canadiens
6	Regard comparatif sur le Comité des comptes publics
8	IDEA, une idée lumineuse pour les vérificateurs
11	Des coûts sociaux qui peuvent conduire à la ruine
15	La Bibliothèque du BVG : une ressource cruciale pour la vérification

Shayla Mindell, gestionnaire, information et services de bibliothèque, discute de l'importance que revêt la gestion de l'information pour l'atteinte des buts d'une organisation.

Couverture

Le Programme des boursiers de la FCVI et du BVG est l'une des initiatives du Bureau sur la scène internationale, qui donne aux employés la chance de travailler avec des gens de partout. Sur la page couverture, on reconnaît des boursiers qui ont terminé le stage de 1989-1990 et qui reçoivent leur certificat. En haut, à droite : Ed Rowe, conseiller spécial aux affaires internationales, et Frederik Providence, vérificateur supérieur de St-Vincent. Au centre, Grace Chikoye, de la Zambie, s'entretient avec le directeur du Programme de l'IDI, Richard Gagné, et Usana Patramontree, de la Thaïlande. En bas : Lucie Rochette, du cabinet d'Ed Rowe, bavardant avec Wong Mo-ting, de Hong-Kong, dont la femme et le fils étaient venus le rejoindre spécialement pour l'occasion. À l'arrière-plan, les directeurs principaux, Maria Barrados et Beant Barewal.

Opinions

Directeur principal	John Zegers
Rédactrice en chef	Hiadini Wilson
Rédactrice adjointe	Christine La Salle
Collaborateur	Neill Wilson
Adjointe à la production	Lynda Sayer
Traducteurs	Lise Clermont Marie-Thérèse Cosmato Louiselle Gagnon Jacques Roussseau
Conseillers à la rédaction	Michael McLaughlin Lucien Quinty
Imprimeur	M.O.M. Printing
Opinions est publié tous les trois mois par la Direction des rapports et des communications. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste de diffusion à :	
Opinions, arrêt 11-13	Bureau du vérificateur général
240, rue Sparks,	tour ouest
Ottawa (Ontario)	KIA OG6
ISSN 02822-1014 Vol. 8 No 3	

Options

Bureau du vérificateur général du Canada



Vol. 8 No. 3 • 1990

CAI
AG
-063

Opinions

Office of the Auditor General of Canada

The First Unqualified Opinion on the
Government's Financial Statement



Vol. 8 No. 4 • 1991

Opinions

Principal
John Zegers

Editor
Ann Wesch

Associate Editor
Christine La Salle

Contributing Editor
Hladini Wilson

Photographs
Ann Wesch

Desktop Publishing & Graphics
Christina Daly
Debbie Meagher

Translators
Lise Clermont
Marie-Thérèse Cosmato
Louiselle Gagnon

Editorial Advisors
Mike McLaughlin
Lucien Quinty
Ron Warme

Printer
M.O.M Printing

Opinions is published every three months by the Reports and Communications Group. Please address all correspondence and changes of mailing labels to:

Opinions, Stop 11-13
Office of the Auditor General
of Canada
240 Sparks Street, West Tower
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 8 No. 4

Contents

From the Corner Office	1
Professional Teamwork - Auditing the Government's Financial Statements	2
Assistant Auditor General Ron Thompson takes us behind the scenes to see how our first "clean" opinion evolved.	
Tabling the Annual Report: The OAG Perspective	5
Mark Hill, Parliamentary Liaison Principal describes tabling the 1990 Annual Report.	
In the Final Analysis ... The Media Looks at Ken Dye's Last Annual Report to Parliament.	8
Hladini Wilson examines the media reaction to the Annual Report.	
Behind the Headlines - Journalists' Views	11
Ann Wesch interviews four journalists for their views on the Annual Report.	
Completing the Picture: OAG's Regional Offices	13
Edmonton Regional Office Principal Roger Simpson describes the special characteristics of regional offices.	
The Baby Boom Syndrome	16
Excerpts from a speech given by Principal Esther Stern.	
Celebration and Scrutiny Conference	18
Excerpts of remarks given by Principal Otto Brodtrick.	

Cover

Auditor General Ken Dye signs the first unqualified opinion on the government's financial statements on 4 October 1990.



From the Corner Office

My tenth, and last Annual Report to the House of Commons was tabled in the House on 30 October 1990. For the past 10 years, I have used the first chapter of my report to give our elected representatives — whose servant I am — my impressions of the way the government has implemented the policies and programs of Parliament, as well as some of the highlights of the report itself.

I also took the opportunity, as I prepare to step down from this post, to look back on the events of the decade of the 1980s.

I was able to tell MPs that during the past decade, Parliament's control over the public purse has been strengthened. I also suggested that in these times of restraint, the opportunity now exists to place a greater emphasis on the chain of accountability. This chain stretches from Parliament, through the government, to all levels at which managerial responsibility is exercised in the spending of taxpayer dollars.

I believe, for example, that there is a pressing need for setting priorities in government with a greater focus on economy, efficiency and effectiveness. There should, and can be, a greater sense of urgency about correcting things that have been shown to go wrong and strengthening management practices that work well. I told Parliament that remedial action, in many areas where we have pointed out problems, has been disappointingly slow.

In an increasingly complicated world, I recognize that the machinery of government has become ever more complex. The demand continues for new and genuinely important programs. They increasingly cost more to deliver at a time when the enormous burden of Canada's growing national debt ties the government's hands.

There are important roles to be played by both the public and private sectors. The government's job is to see that the right decisions are made in these difficult times, to ensure that the Canadian ship is steered toward a stable economy. This has to be accomplished while respecting the rights and satisfying the needs of Canadians.

The challenge to the private sector is to steer its course conscientiously and profitably on the sea of social and economic change. The challenge to government, on the other hand, is to manage the sea itself.

Even though we are passing through difficult times, I hope that taxpayers retain a sense of hope and expectation that the funds entrusted to government will nonetheless be spent economically, efficiently and effectively.

Ordinary Canadians need this assurance if they are to have continued confidence in the public institutions of our nation.

That's why accountability matters.



That's why the open scrutiny of the accounts and processes of all who spend public dollars is essential.

I told MPs that Parliament must be a strong link in this chain of accountability and Canadians must have respect for and confidence in their federal institutions.

I hope that this year's report and all of the work of my office will assist Parliament to ensure this accountability and thereby contribute to that greater respect and confidence by Canadians in their federal government.

Kenneth M. Dye, F.C.A.

Professional Teamwork — Auditing the Government's Financial Statements

On 4 October 1990, Auditor General Ken Dye became the first auditor general to give an unqualified audit opinion on the financial statements of the Government of Canada.

This landmark event took place because of years of effort by the Office, the Office of the Comptroller General (OCG) and the government. In an interview with Opinions Editor Ann Wesch, Assistant Auditor General Ron Thompson takes us behind the scenes to see how our first "clean" opinion evolved.

Ron explained that prior to enactment of the Auditor General Act in 1978, we did not have a short-form audit opinion on Canada's summary statements. Rather, an audit certificate was appended to each statement and reported that, subject to comments in the Annual Report to Parliament, the statement was in order.

With the enactment of the Auditor General Act, the requirement for auditing the summary statements changed. It became mandatory for the Auditor General to report on the statements in a short-form audit opinion.

"I worked for John Kelly (former Assistant Auditor General) at that time," Ron recounts. "I remember vividly our efforts to prepare the first short-form opinion. We had to determine whether the statements were believable, and whether they presented information fairly. That meant we had to search for criteria



(From left to right) Bill Bradshaw, Ron Thompson, Basia Ruta from the Central team with John Turnbull (seated) from the Arts and Culture team.

against which to judge the statements. And there weren't any. There were no generally accepted accounting principles for the government's financial statements. So, we looked carefully at the accounting policies that the government used to prepare the statements. It seemed to us that certain of the accounting policies then in use just didn't make sense."

"As a result," Ron continued, "we believed that the government's statements did not present information fairly — the statements did not reliably inform Members of Parliament and others who read them. The deficiencies in the accounting policies that we identified were reported as reservations in the Auditor General's opinion on the statements."

The problem revolved around the fact that the Office had a view of what constituted fair presentation but the government had another view. As Ron explained, "We needed a third party to help us decide what was fair, and to make the whole process of judging fairness more objective and thus more credible."

Enter PSAAC. The Public Sector Accounting and Auditing Committee was established by the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) in 1981. It provides a forum for considering the information needs of users, preparers and auditors of government financial statements. It also develops and recommends enhanced accounting principles and disclosure standards for consideration by Canadian governments and their auditors.

Since 1983 PSAAC has come up with six major statements on accounting matters for summary financial statements of governments. "Gradually, we got a more objective view of what constitutes fairness," Ron said. "However, until this year, we've had three major audit reservations on the statements."

The reservations focussed on:

- failure to provide an allowance in respect of the risk of loss on debts owed by financially troubled countries;
- failure to include Crown corporations in the reporting entity; and
- failure to record the full liability for the indexing of employee pensions.

Recent Developments — A Major Advance

"Fortunately, the Public Accounts Committee (PAC) over the last dozen years has been very supportive of the Auditor General and his work on the audit of the summary statements of the government," Ron said. "For example, in the fall of 1989, the PAC issued a report requesting that

the government resolve the issues that gave the AG concern with the statements."

The PAC report specifically requested that the President of the Treasury Board and the Minister of Finance change the government's accounting policies. These are the ministers who jointly have the responsibility for setting these policies. By convention, the government changes its accounting policies in the Budget first, and then reflects the revised policies in the Public Accounts. Forecast data is changed first and actual data is changed second. The idea is to ensure consistency between budget and actual.

"A major challenge in developing new accounting policies for the federal government, is to develop policies that will be appropriate both for budgeting and for financial reporting. And that's not an easy task," Ron stressed.

The decision to go ahead and change the accounting policies was not made until July 1990. "It was a wonderful present for the summer although it did mean many staff missed their vacation because as an audit office we had to start working with a new set of rules," Ron observed. "We had to look at

these new rules to satisfy ourselves that the new accounting policies would allow us to give an unqualified opinion."

"We worked over the summer

with the OCG and our advisors. We are now in a position to say yes, if the government follows these new rules, the financial statements should present information fairly in accordance with the revised stated accounting policies," Ron said. "This is a major advance."

Kudos

These accounting policy changes represent a real accomplishment. Ron credits a number of players.

Ken Dye became the first auditor general to give an unqualified opinion on the financial statements of the Government of Canada.

First, Auditor General Ken Dye. "Ken decided to focus on the government's financial statements during his term of office. He worked hard to get improvement of the statements on the government's agenda, and I think he has been most successful," Ron commented.

Second, the PAC. "It played a continuing role for 12 years in encouraging the government to improve its accounting policies," Ron said.

Third, credit goes to former President of the Treasury Board Robert deCotret and Minister of Finance Michael Wilson who had to make the decision to change the accounting policies.

Fourth, the Office of the Comptroller General. "I think the OCG did a super job as senior bureaucrats to bring about change in an organized and practical way. They had the patience and perseverance to work within government to bring about a set of



Martin Wickham (right) of the Central team in discussion with Andrew Lennox of the External Affairs team.



Scott Milne (second from right) of the Central team, discussing issues with (from the left) Vinod Sahgal, External Affairs team; Eric Anttila, Computer Audit Group; and Nancy Cheng, Customs and Excise team.

revised accounting rules that would accommodate both budgeting and actual reporting," Ron commented. Comptroller General Andy Macdonald and Deputy Minister of Finance Fred Gorbet were instrumental.

And the OAG has worked hard on this project as well. In 1984 Ken Dye initiated a research project to gain a better understanding of summary-level reporting. Former Assistant Auditor General Lyle Osland spearheaded the Federal Government Reporting Study (FGRS) undertaken jointly by the Office and the United States General Accounting Office. The purpose of this research project was to identify the financial information about federal governments that users need. In Canada, the results of the study were provided to Members of Parliament, the government and PSAAC for their consideration.

Another key OAG player was Principal John Adshead. "You have to be able to have no-holds-barred closed-door discussions with government officials if you are ever going to achieve meaningful change. John was able to develop that kind of

relationship with the OCG. Over the last five years, his efforts have been incredibly important," Ron explained.

"We have to also remember that the audit of the summary statements is, to a large extent, done by departmental

audit teams," Ron noted. "From our position at the centre, we see how much professional co-operation occurs among the various groups." Departmental audit teams and other audit groups have many priorities in the late summer. They have chapters and audit notes to finalize as well as their Section 6 attest audit work. "And they get it all done," Ron observes, "I think it's remarkable that they are able to juggle all the various deadlines and to get the tasks done. There is a tremendous amount of Office-wide co-operation."

An Unqualified Opinion

The efforts of all these groups resulted in the first unqualified opinion on the financial statements of the Government of Canada.

In 1990 the Minister of Finance and the President of the Treasury Board strengthened the government's accounting policies. In particular, they:

- provided an "allowance for general contingencies" in respect of potential debt or debt service

relief measures for financially troubled countries under multilateral agreements;

- redefined the reporting entity to specifically include Crown corporations and consolidated the financial statements of appropriation-dependent corporations with the financial statements of the government; and
- recorded an allowance to provide fully for the indexing of employee pensions.

These changes have been applied retroactively, with restatement of the previous year's deficits and accumulated deficits, for consistency. This accounting treatment complies with guidance provided by the CICA.

Two matters remain that need attention in future years. First, the government should continue to study and implement, where applicable, recommendations made by PSAAC. And second, the government should present its financial statements in a comprehensive but concise annual financial report.

Ron said that, last summer, when reviewing a draft of the government's financial statements, one of our advisors commented, "as to ease of understanding, I would rate the statements at about two out of ten."

Clearly, the task ahead will be to keep the audit opinion clean and to encourage the government to simplify and streamline the summary statements, and to package them in such a way that understandability is enhanced.

"I have every confidence that support and encouragement by the government, the PAC, PSAAC and our Office, will continue, and that we will see summary statements rated at eight or nine out of ten before too long," concluded Ron.

Tabling the Annual Report: The OAG Perspective

by Mark Hill
Principal, Parliamentary Liaison

At its simplest, the tabling in the House of Commons of the Auditor General's annual report is elegantly uncomplicated. One simply delivers a copy, in each official language, to the office of the Speaker of the House. Once delivered, the Auditor General Act requires the Speaker to table the report "forthwith" and, once tabled, the Standing Orders of the House of Commons provide for its immediate and permanent referral to the Standing Committee on Public Accounts. What then happens with the report is entirely up to the Public Accounts Committee.

In reality, the tabling of the AG's report has advanced considerably beyond this most basic model to comprise, among other things, a lockup for the media, a preview for interested MPs and a variety of complementary products designed to help parliamentarians, the media

and Canadians generally come to grips with the vast array of issues set out in the annual report.

This article describes the tabling of the Auditor General's 1990 Annual Report and explains the idea behind the activities and products that contribute to making the simple act of tabling the report a complex series of interrelated events occupying many members of the OAG staff.

MEDIA LOCKUP — Strong Media Interest

The media lockup starts at 9 a.m. on the day of tabling and runs until the report is tabled in the House at about 2 p.m. During the lockup, journalists review the report and may seek clarification and explanation from OAG staff. But they may not leave the lockup until the report is tabled nor may they transmit any copy prepared for publication (these conditions are voluntarily agreed to by each journalist on entering the lockup).

the pressure of immediate deadlines. From the Office perspective, the effort that goes into arranging for the lockup is worthwhile because of the balanced coverage that tends to result. There is also a reduced tendency to concentrate on the horror story angles that surface when the report gets just a quick skim before the story is written.

The 1990 lockup was well-attended with just over 100 journalists taking advantage of the opportunity to plough through the 800-plus page document in the relative peace of the lockup. Many took advantage of the opportunity to view the annual report video being previewed in the lockup, and this led to several clips from the video being used to support televised coverage of the report later in the day. Several OAG staff were kept busy providing explanations of some report chapters including those on the Immigration program (chapters 12-15) and on Revenue Canada's enforcement of the Income Tax Act (chapter 24).

From this watcher's perspective, the worth of the lockup was again proven by the high-quality, thoughtful and balanced coverage provided in the media later on tabling day and in subsequent days. Much attention was paid to issues like immigration and the medical support chapter on National Defence (chapter 23) — but other issues, no less significant in terms of good public administration, were brought to the attention of the Canadian audience. Examples of this latter category include the



Parliamentary Liaison Principal Mark Hill with Auditor General Ken Dye.

The purpose of the lockup is to provide an opportunity for journalists to review the report, to consider the messages presented, and to seek explanations from OAG staff without

chapter on information security (chapter 9) and the chapter on airport administration (chapter 30).

MP PREVIEW — Strong Parliamentary Interest

Also during the morning of tabling day, the Chairman of the PAC hosts a confidential preview of the AG's annual report for Members of Parliament and their research staff. For MPs' research staff the conditions of the preview are similar to the media lockup — staff may not leave the preview until the report is tabled in the House at about 2 p.m. Members, on the other hand, may leave the preview; however, they may not remove copies of the report before tabling. As well, MPs agree not to divulge contents of the report before tabling.

During this preview, the Public Accounts Committee holds an *in camera* meeting (in the same room as the preview) at which the Auditor General outlines the main messages in his report and answers questions. It sounds awkward, having one group of people at one end of the room studying the report with a meeting going on at the other end, but it works! The attendance at the 1990 preview was about triple the number attending the same event two years ago.

As with the Media Lockup, the objectives of the MP Preview are to give parliamentarians an opportunity to review the report and to obtain explanations from the Auditor General. Providing this exposure through the morning of tabling day enables MPs to develop a balanced understanding of the report issues of importance to them. The corollary is that it avoids undue focus on "horror stories".

In a "first", the PAC Chairman agreed to the use of the annual report video as a form of opening statement for the PAC *in camera* meeting. It was run in one language (with the agreement of Members present at the table) and seemed to be appreciated as a form of quick report overview in 12 minutes.

UNCERTAINTY — The Order of the Day

On 5 October, the Striking Committee of the House tabled its forty-ninth report recommending new committee memberships for all standing committees of the House, including the PAC. In the case of PAC, this proposed membership change was significant since seven of nine members including the Chair would be new to the Committee, just two weeks before tabling. Contact was established with all new members and background material on the Office was provided. Rough plans were developed for a quick briefing of new members prior to tabling.

But politics intervened. For the first time in many years the House refused unanimous support for concurrence in the report of the Striking Committee and the proposed new memberships sailed off into limbo. About a week before the tabling date the "old" PAC concluded that they should proceed with business as usual and it was that Committee that was in place to receive the report on tabling day. The "old" Committee is still in business at the writing of this article (January 1991) and is expected to remain vigorous until the conclusion of this session of Parliament.



OAG Principals discuss chapters with journalists at the Media Lockup (this page). Opposite page: (Top) PAC Chairman Len Hopkins confers with PAC staff and Mark Hill (second from right). (Centre) Ken Dye, with the assistance of Shayla Mindell, shows MP David Stupich the Ful/Text software. (Bottom) Deputy Auditor General Raymond Dubois with MP Don Boudria.



PRODUCTS — Improvement and Innovation

When the report is tabled, the annual report video begins playing on the parliamentary television network (OASIS) and is available, on demand, through the same system, to individual MP requests. This year's video features improved graphics and some low-key music background that have added to its appeal. Selected clips from the video were used by the major networks to support their stories on the report on tabling day.

A new product in the form of a ten-year EDP collection of annual reports was developed this year, primarily intended for use by the Library of Parliament. It is supplied on compact disc (CD); comes with the same Ful/Text text search software package as the one-year version available on diskette; and provides for rapid access to and search of the text of all reports from 1981 through 1990 (since PAC reports are included in all AG annual reports as an appendix, this search capability extends to these Committee reports as well). Plans are being developed to introduce this product to other potential users.

Also on tabling at 2 p.m., individual copies of the report, in both official languages, are delivered to the office of each Member of Parliament. This year, to make sure that all MPs were informed of the availability of the full range of products and services to help deal with the report, a short flyer was distributed along with the report. The flyer listed the services and products available and informed the reader how to get them.

Shortly after tabling, individually bound copies of each chapter were delivered to the chairman and members of all standing committees of the House with an interest in the chapter. These individually bound chapter copies have proved a hit in recent years, since they eliminate the need for Members to lug around the full report when access is needed only to the one chapter (on committee business, for example).

AFTERMATH — Lots of Activity

Within a few days of tabling, the PAC set an ambitious schedule of hearings based on the report. This

first round of hearings on the 1990 report included:

- External Affairs audit note: advance of monies to employees;
- Coast Guard audit note: modernization of the Louis S. St. Laurent icebreaker; and,
- Chapter 24 on the Department of National Revenue-Taxation: enforcement of the Income Tax Act.

In addition to these PAC hearings, the Standing Committee on Labour, Employment and Immigration scheduled a hearing on the four chapters on the Immigration program.

At the time of going to press with this issue of **Opinions**, the PAC had conducted a second hearing on the Louis S. St. Laurent and had issued a report on the External Affairs audit note hearing.

CONCLUSION — They're All Different

The tabling of the AG's annual report went off without a serious hitch once again. And, in no small way, this is a tribute to the effort of the many report authors and support personnel involved.

And tabling the report is just the tip of the iceberg. The process actually starts in June with the call letter to authors to begin preparing briefing material for the Auditor General. With a variety of follow-up activities, it doesn't really end until about Christmas.

Parliament, by its very nature, tends to be somewhat unpredictable. And the age-old adage about the best-laid plans of mice and men is nowhere more true than for this important annual event of the Office.

In the Final Analysis...

The Media Looks at Ken Dye's Last Annual Report to Parliament

by Hladini Wilson

Every fall, news reporters across Canada sprinkle their pages and light up their screens with the latest news of Canada's No. 1 watchdog of the public purse.

Like the brief but glorious blossoming of wild poppies in the Far North, the Auditor General basks in the media spotlight for two or three days and then heads back to his audit teams to continue the battle to achieve government accountability and improved management.

A few snide editorials admonished Auditor General Ken Dye for "playing God" (Michel Gratton, *Ottawa Sun*, 31 Oct.) and chided him for filling his "fat and fluffy" annual report with "unsurprising news" and "windy philosophizing" (Don McGillivray, *Southam News*, *Ottawa Citizen*, 31 Oct.).

However, the majority of columnists focussed on the "valuable revelations" in Ken Dye's "monumental farewell report" (*Ottawa Sun*, 31 Oct.). "Once again," most writers agreed, "Dye has produced a searching provocative and wide-ranging look at government finances." (*Ottawa Citizen*, 31 Oct.).

Coverage of the 760-page document highlighted only a handful of the issues that the Auditor General judged significant enough to report to Parliament. In order of popularity among the press, these were:

- More than 140,000 students have defaulted on their loans since the program began in 1964, costing the government

\$858 million. Only 35 percent of this loss has been recovered.

- A chaotic patchwork of 24 federal departments responsible for administering over 50 governmental laws in harmony with provincial authorities has led to poor enforcement of pollution regulations and virtually no monitoring of waste materials dumped into our rivers and oceans.
- A continuing disagreement between RCMP and Customs officials is interfering with attempts to arrest the kingpins of drug smuggling.
- Canada's armed forces are not ready for military conflict, and the defence medical system is not prepared to handle the inevitable casualties that war would bring.
- At least \$1 billion per year is lost in unpaid taxes because of errors in filing returns or deliberate evasion. Tax enforcers nab only one in 115 cases of unreported personal income and one in 55 corporate offenders.
- Immigration officials ignore annual levels set by Parliament and have allowed tens of thousands more immigrants than authorized to enter Canada. Bad management has resulted in massive backlogs of refugee claimants. Inadequate medical and security screening and poor enforcement practices threaten the level of protection of Canadian citizens promised by the Immigration Act.

- Transport officials have no plan and no funds to cope with the increase in air travel resulting from deregulation of airports. Twenty years of studies have brought no solutions to meet the urgent need for repairs to parking garages and the expansion of runways at airports in Toronto and Vancouver.
- Lack of security leaves the government's confidential computer files wide open to theft or tampering. Negligence within some departments in preparing for major technological failure could paralyse government operations.
- Government funding of projects without proper approval or adherence to grant provisions included: over \$2 million to a non-productive coal-washing plant in Pakistan; \$100,000 for development of an engine turbo-charger for a dragster; up to \$125 million in estimates to modernize a Coast Guard icebreaker; more than \$87 million for economic development in the Laprade region of Quebec; and a ninefold increase in construction costs for four forestry centres across the country.

As usual, the English-language dailies of the nation's capital eagerly printed a flurry of stories and contradictory editorials on this yearly "catalogue of waste and ineptitude" (Paul Gessell, *Ottawa Citizen*, 31 Oct.). On the day the report was tabled in Parliament,

headlines totalled 16 in the *Citizen* and 13 in the *Sun*.

The French journalists of the region furnished their readership with succinct presentations of the audit issues and descriptions of Ken Dye's expansion of his Office's revolutionary value-for-money approach. Albert Juneau (*Le Devoir*, 1 Nov.) discussed the growing accent on matters of economy, efficiency and effectiveness and the introduction of comprehensive and sectoral audits during the Dye regime.

Toronto and Montreal papers, with their somewhat more distant perspective of capital affairs, gave concise but complete coverage of the main points and featured a few commentaries on the man behind the report.

Alain Dubuc (*La Presse*, 1 Nov.) briefly tallied the balance sheet of Mr. Dye's accomplishments over the past 10 years, his innovations in audit scope and the evolution of his annual report, which now "contains fewer spectacular revelations, but poses even more troubling questions on the government's capacity to fulfil its mandate."

On 3 November, columnist Slinger of *The Toronto Star* made a caustic attack on the size of the Auditor General's salary, which pales in comparison to the billions of lost or misused dollars that he brings to public attention. But the next day, the *Star* stated that "Ottawa needs to act on his recommendations" and awarded Ken Dye laurels for giving taxpayers "good value for his sharp audits".

The Prairie press paid almost no attention to the tabling of the Auditor General's report, and the *Vancouver Sun* took the opportunity to bring up new

findings relating to last year's tussle over ministerial travel.

Maritime reporters expressed interest primarily in illegal funding through the Atlantic Canada Opportunities Agency and what some considered the unnecessary overhaul of an icebreaker.

Nonetheless, an editorial in the *Halifax Chronicle-Herald* on 1 November pointed out that Mr. Dye, who calls himself "just a bean counter", has "transformed the role of auditor general from that of a figure tabulator" to that of a "policy analyst and government critic extraordinaire". The east-coast editor praised Ken Dye for perhaps his greatest achievement during his decade-long tenure as Auditor General: "a clean bill of health for the government's books, after Ottawa changed an accounting system which was hiding some \$8 billion in debt."

The Financial Post editor also drew attention on 1 November to the Auditor General's first-ever unqualified audit opinion on the government's financial statements. He added that this favourable reaction "makes his criticisms of the government's management control and accountability even more telling." He quotes Mr. Dye's continuing plea for prompt and effective action to correct defined deficiencies.



Dewar, *Ottawa Sun*

At the time the Report was tabled, the Gulf crisis raised the real and horrifying possibility of a war involving Canadian troops, and most of the leading dailies quickly picked up on Mr. Dye's observation that Canada is not ready for war. Alan Freeman (*Globe and Mail*, 31 Oct.) quotes Defence Minister Bill McKnight's dismissal in the House of Commons of: "I'm not sure...that the Auditor General is... qualified as a military strategist." The article also carried Mr. Dye's retort that his information had come from Mr. McKnight's own generals.

Columnist Douglas Fisher supported Mr. Dye's assertions in the 2 November edition of the *Ottawa Sun*. He cited details from books recalling similar situations of unreadiness during both World Wars and bemoaned the fact that the lesson learned was forgotten by the time Canadian forces were sent



Journalists at the Media Lockup.

to fight in Korea. He suggested that Mr. McKnight should have read up on the subject before belittling the Auditor General.

Reports of Ken Dye's criticism of military medical capabilities inspired the investigation of Ottawa's National Defence Medical Centre and sparked a backlash mini-scandal. A *Montreal Gazette* editorial on 2 November lambasted MPs, senators and high-ranking bureaucrats for using this Centre as an exclusive VIP medical facility. "There are virtually no waits to see the doctor. Short term care is available at the usually uncrowded hospital...and for surgery, the waiting lists are far shorter than in the real world." The article expresses outrage at this "offensive double standard" that is being

financed by the taxpayers. Cost per patient day is \$472 compared with \$286 at an ordinary Ontario institution.

Hours before stories of Ken Dye's audit findings appeared in print, radio and television stations made full use of a short but snappy videotape prepared by members of his communications staff to highlight major issues in the 31-chapter report. National news programs also interviewed the Auditor General shortly after his tabling of the report in Parliament and again the next day, giving him a chance to respond to public and government reactions to his final crusade.

Maclean's 12 November issue ran a full page on the "affable" Auditor General's "scathing report card".

The national magazine stated that "even his critics acknowledge that most Canadians have perceived Dye as a man trying to protect their interests." Authors Greg W. Taylor and E. Kaye Fulton compared Ken Dye with his "aggressive" predecessor, Maxwell Henderson. They said that bureaucrats expected the Vancouver accountant to maintain a low profile, but after a year in office, he "stepped into the spotlight" with his challenge to the Trudeau government regarding access to Cabinet documents. The article closes with speculation on his future and the assurance that "in his next job, Dye will carry with him a reputation for candor — and toughness."

"It is his job to raise awkward questions ... He could have been more popular - if he hadn't been as thorough."

The Ottawa Citizen

With the 1990 report, Ken Dye has completed his ten-year term as Auditor General of Canada and fulfilled his legal mandate to examine, observe, recommend and report on issues that he considers of significance to Parliament.

As the editor of the *Ottawa Citizen* (1 November) pointed out: "It is his job to raise awkward questions....He could have been more popular — if he hadn't been as thorough."

Behind the Headlines — Journalists' Views

Newspapers and television present the public with the media's interpretation of the Auditor General's annual report. How do journalists select issues to highlight from the vast array offered in the report? What kind of story is the media interested in? Do journalists think that the report dealt with significant issues? To answer these questions Opinions Editor Ann Wesch spoke with four journalists — Graham Fraser and Allan Freeman of *The Globe and Mail*, Patrick Doyle of *The Toronto Star* and Michel Vastel who writes for *Le Soleil* and *Le Droit*.

All four agreed that the 1990 Annual Report was a significant one. Each felt that the issues dealt with were important and should be brought to the attention of Parliament and the public. They noted, with regret, that the size of the report made it impossible to bring more than a few issues to the public's attention in the few days that the report caught the media's spotlight.

Graham Fraser said the Auditor General's report "represents a set of fresh eyes for looking at a series of decisions, some of which were made for not very good reasons".

Both Fraser and Freeman explained that *The Globe and Mail* is interested in government as an institution. The paper considered the report

"I tried to choose issues that people can relate to. I look for things that people can get hold of ... "

A. Freeman

a major story and assigned several reporters to cover it. Although, as Freeman explained, "We had fewer people covering tabling this year, four rather than eight. The reason for reducing the number was that there wasn't enough space for even the number of stories that were written this year. There is a limited amount of space we can give the report."

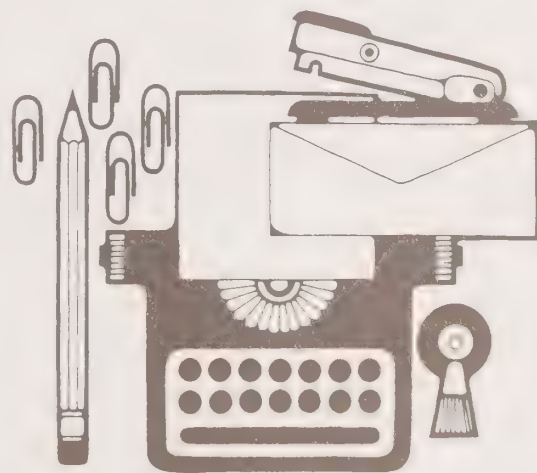
Patrick Doyle agreed, "While the release of the annual report is an important event, there is only so much space we can give it; and we can only cover it for a few days — news priorities change quickly."

Michel Vastel felt that the choice of story depended on the medium producing it. He said that tabloid papers would be more likely to go for "catchy" stories. Radio, also,

can give a story only, on average, 60 seconds, so it cannot deal in depth with complex issues.

Vastel thought that the videotape produced by the Office and used by television networks "probably greatly influenced the choice of story."

Both Freeman and Fraser said they did not select "horror stories" to write about. Freeman wrote an overview of the report and on National Defence (chapters 20-23) and the chapter on values, service and performance (chapter 7). Fraser wrote on the immigration (chapters 12-15) and values chapters. Doyle wrote on



airports (chapter 30) and immigration. Vastel wrote on immigration, National Defence, the information security audit (chapter 9) and on values. He also appeared on Le Point, a public affairs program on Radio Canada. They agreed that the public could relate to these issues and they had far-reaching implications.

"I write so the reader can understand, here's what your government is doing. It provides a chance for the public to engage in the debate."

G. Fraser

Vastel explained that he didn't read the pocket-size summary of the report. "In the lockup I first read all of chapter one," he said. "The first chapter is very valuable in providing a general impression of the report. Then, I select the stories on which to put more emphasis.

In the lockup I mainly just read and start to think about the central messages. After the lockup, I discuss the stories with the editors. I wait for the press conference to confirm that I'm on the right track and then I write my stories."

Freeman said, "I tried to choose issues that people can relate to. I look for things that people can get hold of — I wrote on the chapter on values for this reason."

Fraser said, "I write so the reader can understand, here's what your government is doing. It provides a chance for the public to engage in the debate."

Vastel feels that the report deals with issues beyond waste of money. "Take the chapter on immigration," he said. "It's a major one. While money is being wasted, there is an equally important issue; it's a bureaucracy being unable to manage a program for which it has set objectives but cannot meet them."

He commented, "The Auditor General's report injects great stimulation into the bureaucratic system."

Looking at the ten-year period in which Ken Dye has been Auditor General, all agreed that the report had undergone dramatic change. Fraser noted, "You wouldn't have seen a chapter on values 10 years ago." Vastel said, "I think the public service is more properly

managed now. The bureaucracy is more and more conscious of the necessity of being high achievers. There is

"I guess the fact that the Auditor General's report is less sensational than it was in the past is a measure of its success."

M. Vastel

a reward for that in the system. Managers don't want to be seen as poor administrators. The report is a good way to stimulate change and, in that sense, it makes a great contribution." Vastel concluded, "I guess the fact that the Auditor General's report is less sensational than it was in the past is a measure of its success."



Journalists attend the Media Lockup on tabling day.

Completing the Picture: OAG's Regional Offices



Roger Simpson at work in his Edmonton office

by Roger Simpson, Principal,
Edmonton Regional Office

Why Have Regional Offices?

Canada's federal Parliament is in Ottawa, and most departments are headquartered in the National Capital Region. However, significant program delivery takes place away from the corridors of power. Over the years, the government has moved some departments to the regions.

The federal government spends billions of dollars annually in the West and North, besides federal transfers to provinces of over \$6 billion. It employs 94,000 public servants with a payroll of almost \$3 billion. It provides such services as agricultural research, policing, Indian and Inuit Affairs, environment, taxation, ports services, fisheries, airports, armed forces bases, public works, and a variety of others. In addition, federally owned enterprises employ a further 57,000 people in the West and the North with a payroll of over \$1.8 billion.

Although the percentage of federal program spending in the area is not readily available, it is substantial.

In Atlantic Canada, federal transfer payments to provinces are 18 percent of the

total, significantly higher than their pro rata populations. Some 15 percent of civil servants, and 10 percent of federal enterprise employees contribute a payroll of \$2.3 billion into the Atlantic provinces regional economies.

The two northern Territories (Yukon and NWT) each have their own extensive governments essentially independent of, but largely funded by, the federal government. The NWT spends \$1 billion per year and the Yukon about \$350 million. Each of these governments has several Crown corporations and agencies, which have assets totalling almost \$700 million and revenues and expenditures of some \$700 million.

OAG Regional Offices

Because of the significant presence of government departments, agencies and territorial government, the OAG has established regional offices in Halifax, Montreal, Winnipeg, Edmonton, and Vancouver. These

offices employ about 15 percent of the total OAG staff of 700.

Special Characteristics of a Regional Office

1. Administration

Life in a regional office differs from that in headquarters. Each office is self contained and remote. Each does its own administration without significant hands-on help from the support services available in headquarters although, when asked, headquarters is very co-operative. In the regions, we need to have a knowledge of administrative functions and be able to deal with them locally. Ad hoc solutions to administrative problems are often the best way to get the job done. Regional staff must be able and willing to make decisions directly.

Rules are often centrally oriented, because they are designed to apply to general situations and head office staff may not be aware of the conditions in the regions. Any problems are usually quickly resolved when we explain the facts. A recent issue over the use of an unauthorized hotel in the North was quickly resolved when we pointed out that because staff spend many weeks each year in isolated areas, they need comfortable accommodation to keep their morale high.

2. Professional Work

The regional offices have their own clients. We fulfil all the audit duties from planning through examination to reporting. We have

excellent telecommunications systems that allow us to seek advice where we need it, but regional life breeds self-sufficiency. The rewards are considerable.

Western regional staff have responsibility for auditing two entire governments, albeit much smaller than the federal, but with most of the same issues, problems, priorities and politics. Edmonton has the government of the Northwest Territories, and Vancouver has the Yukon territorial government, each with their corporations and agencies. We have direct contact with the client's senior staff up to deputy minister level, although solving audit problems is often done less formally than with federal officials. It includes ministerial briefings and close work with the Public Accounts Committees. We serve them as expert witnesses during hearings in the NWT and as advisors in the



Assistant Auditor General Don Young and Principal Roger Simpson try traditional Dene smoked fish at Trout Lake.

Yukon. The various territorial corporations have their own audit committees, which we serve in a similar fashion.

Besides direct responsibility for domestic clients, our offices often act as subcontractors to our colleagues at head office for federal work done regionally.

costs for a one-week visit to Edmonton by an Ottawa-based auditor come to around \$35 for each working hour. When the work is done locally, by professionally qualified staff, significant savings result.

When projects are decentralized, and the regional Principals shoulder full responsibility and

accountability for entire audits from planning to reporting, the value added is a combination of local knowledge, learning experience, and cost savings. This allows regional staff to be an integral part of the total

OAG family and fosters a feeling of camaraderie between far-flung colleagues.

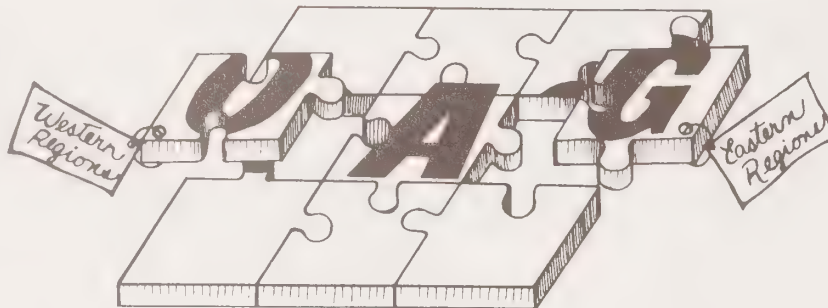
Putting the Pieces Together

Previously, audit examination work in federal departments was centrally determined and only sometimes passed to regional offices for action.

Regional staff were not involved in the audit planning and rarely in the final reporting. We were usually excluded from value-for-money audits.

Traditionally, regional office staff were not trained to do value-for-money work, but now we get the same formal training as those in Ottawa. Consequently audit Principals and Assistant Auditors General are turning work over to competent, well-trained regional staff to save money and to raise the level of professional achievement throughout the OAG.

Senior management is encouraging this approach, as it makes sense economically and professionally. For example, the out-of-pocket



Special Challenges in the Regions

Regional staff travel much more than Ottawa-based teams. This requires some special personality traits, which we look for when we hire auditors. We try to ensure that potential employees are willing to be away from home for extended periods. Their personalities must be flexible to allow them to meld with other staff members when working long hours in close confines in small, isolated communities. We pay particular attention to staff morale because extended travel puts a strain on family and friends. We try to arrange our out-of-town assignments in a way that allows auditors to spend as much time as possible at home. Staff burnouts can be aggravated by too much

travel, especially in the winter when the weather is bad. Flying in small aircraft can be stressful. During the past few months Edmonton staff were on board an aircraft when a door burst open during takeoff and, on another occasion, when a landing was aborted to avoid a collision. While the staff realize that these are isolated incidents, they are still stressful.

Another step we have taken is to improve working accommodation for our staff in the North. Much of our work is done in Yellowknife, and until last year we worked out of a basement lent to us by the Government of the Northwest Territories. Things came to a head one day when a fire in an adjoining restaurant forced an evacuation of the building. The basement was not equipped with fire alarms. Until the fire marshall checked that

everyone was out of the building, our staff were not even aware of the evacuation.

Since then we have opened our own base of operations in Yellowknife on the seventh floor in a modern building. The staff appreciate the better conditions and can actually see the sun when it shines!

Another management challenge for regional offices has been the feeling of comparative isolation of Edmonton's staff complement of 15 vis-à-vis the Office community of about 600 in Ottawa.

But all clouds have a silver lining. Firm friendships can develop from the close professional relationships in a small regional office. We encourage staff to make contact with remote colleagues and develop a long-distance network. We reinforce this by sending staff

on periodic conferences and professional development courses in Ottawa. Needless to say, we make extensive use of key functional groups in Ottawa. We have excellent relationships with personnel and administration, the technical resources unit, professional development and numerous audit teams.

In all organizations, and the OAG is no exception, many myths and other folklore evolve outside of official policy. One such myth held that staff could make meaningful careers only in headquarters. This view has discouraged many people from transferring to a region. In the past five years, however, several employees have moved from the centre and are enjoying the new lifestyles offered by the different geographic areas. In the West, for example, we have access to world-class skiing for an investment of less than three hours driving. The low-density population leaves a lot of room for other exciting outdoor activities. We have easy access to golf courses, hiking and camping, white-water rafting, gold panning and a host of others. In spite of this, we don't suffer from lack of creature comforts. Winnipeg, Edmonton and Vancouver are large cities with all the modern conveniences, including thriving cultural activities, professional and amateur sports, excellent shopping and competitive prices. I work in an ideal office with a talented group of people whom I respect professionally and enjoy on a personal basis. What more could anyone want?



Retreat with NWT PAC, Fort Simpson, September 7, 1990. Back row, left to right: Goo Arlooktoo, Members' Assistant, GNWT PAC; Henry Zoe, MLA, Deputy Chairman, NWT PAC; Mike Bell, Committee Researcher, NWT PAC; Don Young, Assistant Auditor General, Western Audit Group; Roger Simpson; Ludy Pudluk, MLA, NWT PAC. Front row, left to right: Sam Gargan, MLA, NWT PAC; Raymond Dubois, Deputy Auditor General; Bruce McLaughlin, MLA, NWT PAC; Nick Sibbeston, MLA, Chairman, NWT PAC.

The Baby Boom Syndrome

The baby boom syndrome was the topic of a timely and enthusiastically received speech given by Principal Esther Stern at the OAG Professional Staff Conference in Cornwall in August. The following is an excerpted version of her speech.

Contrary to popular belief, which links the baby boom phenomenon to the end of World War II, the upward swing in births began in the late 1930s. It reached a peak in 1959 and had disappeared by the early 1970s. The resulting bulge in the age structure will remain a characteristic of our population for decades to come.

It is such an important and extraordinary demographic happening, that, in the countries where it occurred, it is often used, abused and misused to explain social or economic events such as economic booms or busts, crime rates and the like. However, as social scientists and economists know, it is practically impossible to isolate one particular factor to explain a social or economic situation.

Boomers' Effect on the Labour Market

A primary effect has been the aging or greying of Canada. By 1986, Canada's age structure was in the process of changing from a pyramid to a vase. By 2031, the transition is expected to be complete. Many European countries already have such a structure.

This will have a direct effect on the public service, resulting in acute shortages in the skilled and highly skilled areas of the labour force.

This trend will become more visible in the 1990s.

A phenomenal growth in service sector employment, up from 45 percent of the population in 1951 to 71 percent in 1988, will be coupled with the effects of rapid technological innovation, heightened global competition and major shifts in the characteristics of the work force.

While these effects might be regarded as negative indicators, our official demographers and economists point out that with an influx of new immigrants it may not be necessary to sound the death knell for our medium and long-term economic prospects.

What are the potential future effects of the baby boom syndrome on Canadian society?

Instead of recent decades of dependency on institutional services, community services will have to take over. Universal benefits will be phased out in favour of support for targeted groups.

Many public subsidies will have to be assumed by private agencies.

With rising female participation in the labour market future decades will have to come to grips with the impacts on work and on the family.

Pressures on the working poor may increase.

Greater integration of immigrants will be necessary.

Longer life expectancy will mean coping with disabilities and ensuring quality of life for older generations.



If actual indicators become a trend, full-time work may increasingly change to part-time work.

An issue with enormous, and as yet unknown, consequences is that of the gradual shift from fixed to flexible retirement.

Experts would have us believe that all these things depend not on the baby boomers but on the "baby busters", the generation that followed.

The Differences Between "Boomer" and "Buster"

Baby boomers were the "me" generation, pampered by doting and "present" parents, but nevertheless rebellious. These young people needed a cause. Almost simultaneously, university students put up barricades in the United States and Europe. Post-existentialism was in vogue in Europe, human rights and Vietnam in the U.S. It was the era of Woodstock, flower children, peaceniks. Then came equality movements: feminists, gays and so on.

At the same time, lots of opportunities were made available for these youngsters entering the labour market. The sky was the limit — job hopping and ladder climbing were the name of the game.

Both baby boomers and busters can be characterized as very sophisticated, a trait learned from

previous “urbanized” generations. The values of “baby busters” however, are very different. Busters are practical, are interested in getting back to basic values and quality of life. Professions like teaching have become popular again. Busters want to have fun at what they’re doing — meaning minimum stress in their jobs.

Effect on the Public Service

The federal government is the largest employer in Canada. All government levels combined, about one third of our population is employed by the public sector. The public service is experiencing a malaise. By 1985, there was a phenomenon called “middle-management bulge”, where 55 percent of white male public servants were at middle management level, with virtually no prospects of moving up. This problem, linked to the baby-boom syndrome, became known as “plateauing”.

At the same time, a stagnant public service closed its doors to the younger generation, especially young men, thereby repeating earlier mistakes in human resource planning.

Senior public servants who recently released the first reports on Public Service 2000, an initiative aimed at fundamental reform of the public service, attribute this malaise to many causes:

- lack of delegation;
- fragmentation of accountability;
- uncontrolled growth;
- concentration on process rather than results; and

- neglect of the human dimension.

After the euphoria of the 1970s, most public servants encountered career plateaus, budget restrictions and a mid-life crisis all at the same time.

The all-too-real phenomenon of plateauing has now become embedded in the collective and individual folklore of the public service to the point where, in the words of Nicole Morgan, an authority on the subject, “It is being used (and abused) to interpret the malaise of all organizations, particularly the public service. Career plateauing is probably an important element of what we call the federal public service morale problem, but it is not necessarily the main element. Nowadays, compared to entrepreneurship, bureaucratism appears more than ever to lack either greatness or glamour.” I would add to that the word “challenge”.

However, a recession is looming, which may have an impact on how we value entrepreneurship. Indeed, personal bankruptcies are being declared at alarming rates.

To blame everything on plateauing seems to Nicole Morgan evidence of a lack of vision. This type of reasoning rests on three premises, which are myths:

- that organizations are static;
- that employees are passive; and
- that baby boomers will be there forever.

First, public service organizations are often the cradle of social change. Second, employees are not passive; they have to adapt to economic and demographic

changes by adopting new values towards work, and by modifying their perception of plateauing in particular. Baby boomers have the clock ticking. The forties are a difficult age. Plateauing has forced a reassessment of the priority placed on work. The 1970s edition of snakes and ladders has changed. Fast-track career types are no longer the majority.

How Does the OAG Rate?

The good news is that, given our context and history, we seem to be addressing some of our own structural imbalances through equitable employment. The representation of women is tackled head on, especially at entry levels. For example, 36 AUs are women and 25 are men. In the management category, however, we are in line at 12.9 percent with the public service’s 14.9% representation by women.

Looking at francophone and bilingual employees in the Office we find a similar situation. At the entry level, 37 percent were francophone; this percentage falls to 20 percent for the MX-DX level and 16 percent at the PX level. The OAG percentage compares favorably with the overall public service percentage of 20, especially for entry levels. These statistics are nonetheless significant, because experience has shown that employees tend to work in the language of their superior.

On the other hand, the Office has not really tried to formally compare itself to the public service on equity statistics nor to the private sector. We seem to be meeting most public service targets. And, we are doing extremely well in employing

visible minorities, where we rate 13 percent against the public service target of 5 percent.

In our Office, within the professional auditors' ranks, baby boomers do not seem to block baby busters, contrary to what may be happening in the public service.

Opportunities are available for people to move up, and fast-tracking for exceptional performers is encouraged through our promotion policy. While there is definitely a middle-management bulge, it has no noticeable effects on promotions and mobility.

Celebration & Scrutiny International Conference

In Victoria, British Columbia, in April 1990, Principal Otto Brodtrick delivered both the opening and closing remarks at a two-day conference entitled *The Well-Performing Government Organization: Celebration and Scrutiny*. In this article we have printed excerpts from both talks.

Opening Remarks

When the new Auditor General arrived at the beginning of the 1980s he initiated two projects. One was to review what had been done by his Office and what impact that had had. The second was to get to know the people who run the Public Service of Canada. These two projects resulted in a kind of paradox.

When we reviewed the Office's audit work and annual reports, we found that we talked mostly about difficulties, weaknesses and inadequacies, about things that didn't work. We called them deficiencies.

In the Public Service project, the Auditor General talked to people at all levels, and he discovered that most of these people were knowledgeable, intelligent, and

enthusiastic about their jobs. They work long hours. They take work home. And they will do anything to make their department or their program better. Many of them could go to the private sector and probably double their income.

It is from that paradox that our study on *Constraints to Productive Management* eventually arose. On the one hand we were saying that public sector organizations do not work. On the other hand we were finding that many people in public sector organizations were imaginative, creative and innovative. We set out to find an answer to that paradox.

The question in the public service is one of performance, performance in three respects. Performance in the sense of being responsive to the public; performance in the sense of being productive vis-à-vis the taxpayer as interpreted by the government; and performance in the sense of being satisfying to the public servants, to the people who actually make this thing go.

In my mind, if we could achieve these three things or achieve a better balance in them, we would

be on the way to what I would call an ideal public service: responsive to the public, productive vis-à-vis the taxpayer, and satisfying to the public servant.

It was imperative to our study on well-performing organizations to actually look at things. We didn't spend much time sitting in our office thinking about it and reading books or theories. We went across the country and talked to people and observed people. We worked with people to find out what it is that they are actually doing, why they do it, and what their motivations are.

We found that there were basically two types of organizations. We called one the traditional organization. Those are the people who believe — with Lenin — that trust is good, control is better, and fear is best. Then there are organizations that are based on an entirely different notion: the notion of collaboration and commitment.

The first paradigm says the world is messy. Certainly, that's not a revelation. We see that every day. To manage well in a traditional organization, however, things need to be orderly, predictable, and certain. Accordingly, managers will try to make the world orderly, predictable and certain. And then it will be possible to have effective management and high-performance organizations.

The other paradigm starts out with the same premise: The world is messy. But then it continues differently. Hence, what we need to do is to develop managers who can perform productively even in work environments that are messy, uncertain and unpredictable. And then will it be possible to have high-performance organizations.

You can see the profound difference between these world views. What

we have done, I think, in public sector bureaucracies, and even in some private sector organizations, is to suppress the innate desire of people to do something useful. What we get as a result is people turning cranks that are not connected to anything.

Another conclusion from our study is that adaptability and innovation are probably more important than efficiency. The trend today in the private sector is no longer toward absolute efficiency but toward quality, service and responsiveness. Efficiency is becoming a by-product. Yet, we still see in some quarters the notion that if we could only be efficient, it would be an ideal situation. I think the future will confirm that if you focus only on efficiency, at the expense of quality and responsiveness, you will get neither efficiency nor quality and responsiveness.

We designed a study to examine the connection between values and performance. We wanted to look at values at an individual level and at the level of an organization or a department. Here, there is often a dilemma. For example, the young person who joins the government and is enthusiastic, service-oriented and spontaneous often runs into difficulties. That person is told, "Don't ever do anything on your own. Before you do anything ask permission. Don't make any mistakes, because you're going to hear about it." What we see here is the suppression of spontaneity and enthusiasm.

We also looked at the corporate level of values and found that central staff groups are often concerned with control. They believe sincerely that if we let the control go, the people in the field will create havoc. They also

believe that it is important to prevent embarrassment, a notion that is coming out of politics. No minister wants to be embarrassed.

The ideal way, of course, would be to have the right attitude or values in place. Then perhaps we don't need that many rules and preventive measures. People will do the right thing all by themselves.

What we need to do, in my view, is to find more ways to move the Public Service away from an exclusive bureaucratic systems orientation in the direction of greater personal participation and commitment. In other words, let people be more involved at all levels. Instead of telling them exactly what to do, set a framework, enable them and empower them. Then trust them to work out the details locally on their own.

Closing Remarks

Yesterday morning when I spoke, I started with celebration. Let me now start with scrutiny. The scrutiny sessions were gentle and insightful; we got off very easily. Perhaps we need to do some more self-examination.

The question arose in one session earlier today about the danger of our ideas creating a movement, danger in the sense of these ideas being entirely emotional, which might detract from their effectiveness. In response to this, I want to echo someone else's comment that what we need to do is combine the mind of a manager and the soul of a leader.

We have talked about the need for rewards and incentives, and I will share something with you that came out of an earlier study. We can list the incentives or the rewards that we have in the Public

Service. We pay people reasonably decent salaries; we give them paid holidays and pension benefits; we have paid medical and dental plans. Note well, however, that all of these incentives have one thing in common: to enjoy them, you have to be away from work!

And then we ask, what do we do to people when they are at work? We don't trust them very much; we surround them with rules and regulations; we check up on them every day; and in general we make life sort of miserable for them. And then we are surprised that people would rather be away from work than at work. I think we really do face a challenge in that area.

Now, what can we do? It seems to me, from the sessions that I have attended and from the conversations that I have had, that it comes down to a sense of corporate purpose. We need to know why we are here, why we are doing things and, above all, what we are trying to do. We have the notion in manufacturing of assembly line work, of piece work. In the Public Service, too, we sometimes work in little units where each unit depends on the previous one for its input.

Someone commented on this: "You know, when we have a real problem, we don't try to fix it, we just make it go away. We toss it over the wall, and then the next unit can deal with it." Of course, the last unit gets stuck with all the mistakes. What I want to point out is that the selfish protection of our own turf doesn't work in the long run. We need to have a sense of collaboration and co-operation, a sense of unity and purpose, a sense of team spirit and corporate identity. We need to realize that we are not alone, certainly not as individuals, not even as groups

within a department or government agency.

We have the notion in the Public Service of different kinds of talents and values in people. Somebody expressed it this way: We have doers and we have dancers. The doers are the people who are really good at producing something for direct use by the public. The dancers are the people who are good at preparing documents, at making submissions and at talking with people in senior positions. They are the ones who get called from high places via beepers.

What we need to do is combine the mind of a manager and the soul of a leader.

Here again, I am saying that it is necessary to share our talents, to collaborate with each other, to have a sense of corporate purpose. In other words, we need to have not only the doers involved, but also the dancers. It may sound surprising, but I think that here too is a challenge for us — to bring all of us together so that we do have a common purpose and a common goal. Otherwise, we might climb ladders without knowing on which wall they are leaning. We might get to the top and find that each one of us has climbed a different wall. We are no longer together and have no way of connecting.

We talked about the need to feel proud of our work. We also talked about the public and political criticism of the Public Service. Someone said to me last week that public servants are lucky to have a job, because they are already overpaid. This obviously was a throw-away remark, but I think it indicates some of the feelings that

exist. How can we change that? One way might be to make sure that we feel so good about what we do for the public that it becomes contagious, and the public starts to feel good about us. In other words, we project the pride that we feel in such a way that the public is proud of us. But we can only project such a feeling of pride if we have it. And how can we obtain it? I think it requires a sense of satisfaction at work, a sense of enjoyment, and a sense of fun. We have books about the joy of cooking and books about the joy of sex. Perhaps somebody should write a book about the joy of working in the Public Service. It has been said that the real aim of management is to create fun at work, to create an appetite, even a lust for performance. Perhaps we should try to do more of that.

The question of values has come up during the conference, and there are people who are very skeptical about our ability to change things in that area. How do we change management thinking? How do we change people's perceptions? How do we change values? We know that there are certain situations where people do change quite radically. We know about religious conversions. We also know that a change in values can come about in the case of traumatic experiences.

A year ago a colleague of mine had a heart attack. It wasn't fatal, but he was off work for about six months. I asked him if the heart attack had changed his values or his lifestyle. His answer was revealing. He said, "Yes, I get up every morning early so that I can see the sun coming up. I don't miss sunrises any more. I don't remember having seen the sun rise before I had the heart attack. Now I watch it come up every day, because I don't know how many more times I will have the chance to see it."

We also know that people change their values over time with age or as they adopt the culture of the organizations they work for. I think it is possible to change values at work, though perhaps not overnight. It's a long-term process. It's not quick like repainting a room and then forgetting about it. It's rather gradual, like adopting a new diet or a new lifestyle and sticking to it.

Let us also remember, especially when we are discouraged, that many of our limitations are self-imposed. You know the story about the big elephants who are tied to a very small stake and stay there. The western visitor will ask why they don't walk away. And the local people will explain that, when the elephant was a baby, he was tied to the stake and he found that he could not walk away from it. It doesn't occur to the elephants that they are now big and powerful and strong, that they could easily walk away from it. They don't do it because they don't realize that their limitation is imaginary and entirely self-imposed.

Is all this realistic? Can it really be done? I think we have seen enough examples that we can say yes. We have done more than just muddle through, and we should be proud of this. I also think we should be proud of our ability to do even better in the future.



Otto Brodtrick

d'autres termes, nous avons besoin de l'engagement non seulement des fonceurs mais aussi des danseurs. Quand je le dis, cela peut paraître surprenant, mais je pense que nous avons ici aussi un défi à relever, celui de nous rassembler de manière à partager un même but et un même objectif. Autrement, nous pourrions grimper aux échelles sans savoir contre quels murs elles s'appuient. Nous pourrions parvenir au sommet et constater que chacun de nous a escaladé un mur différent. Nous ne sommes plus ensemble et n'avons aucun moyen de rapprochement. Nous avons parlé du besoin de nous sentir fiers de notre travail. Nous avons également parlé de la critique par le public et peut-être même de la critique par les politiciens de la fonction publique. Quelqu'un me disait la semaine dernière que les fonctionnaires ont de la chance d'avoir un emploi parce qu'ils sont déjà surprasés. Il s'agissait évidemment d'une remarque en l'air, mais qui exprime certains des sentiments qui existent. Maintenant, comment pouvons-nous changer cela? Une façon serait de faire en sorte que nous soyons tellement contents de ce que nous faisons pour les autres que notre sentiment devienne contagieux. Être content de nous. En d'autres termes, nous projetons notre succès et notre sentiment de fierté d'une telle façon que le public est fier de nous. Mais nous ne pouvons projeter un tel sentiment de fierté que si nous avons raison de le faire. Et comment pouvons-nous parvenir à cet état de fierté? C'est un état qui, je pense, exige qu'on éprouve au travail un sentiment de satisfaction, une sensation de plaisir, l'impression de s'amuser. Nous disposons de livres sur la joie de cuisiner et sur les joies de l'activité sexuelle. Quelqu'un devrait peut-être écrire un livre sur la joie de travailler dans la fonction publique. On a entendu dire que l'objectif véritable

d'un gestionnaire est de rendre le travail amusant, de développer le goût, voire la passion dévorante du rendement. Nous devrions peut-être essayer d'en faire davantage sur ce plan. La question des valeurs a été soulevée au cours de la conférence, et il y a des gens qui sont très sceptiques sur notre aptitude à changer les choses en ce domaine. Comment pouvons-nous changer la mentalité des gestionnaires? Comment pouvons-nous modifier les perceptions des gens? Comment pouvons-nous modifier les valeurs? Nous savons qu'il y a des situations où les gens changent et de façon tout à fait radicale. Nous savons bien sûr ce que sont les conversions religieuses. Nous savons également qu'un changement dans les valeurs se produit au cours d'expéditions transmanitiques. Il y a un an, un de mes collègues a eu une crise cardiaque. Elle n'a pas été fatale, mais il s'est absenté de son travail pendant à peu près six mois; quand il est rentré chez lui pour sa convalescence, je l'ai appelé à l'occasion. Je lui ai demandé une fois si la crise cardiaque avait changé ses valeurs ou son mode de vie. Il m'a fait une réponse révélatrice. Il m'a dit : « Oui, je me lève tôt chaque matin de façon à assister au lever du soleil. Je ne manque plus jamais le lever du soleil. Avant ma crise cardiaque, je ne pouvais même pas me rappeler que le soleil se levait et maintenant, je le vois paraître tous les jours. Pourquoi? Parce que je ne sais pas combien de fois encore j'aurai la chance de le voir. » Nous savons aussi que les gens changent leurs valeurs au fil du temps à mesure qu'ils vieillissent, ou à mesure qu'ils adoptent la culture de leur organisation. Je pense qu'il est possible de changer les valeurs au travail, même si ce n'est peut-être pas possible du jour au lendemain. Il s'agit d'un processus à long terme. Ce n'est pas vite terminé comme lorsqu'on repeint une chambre et qu'on l'oublie



Otto Brodtrick

consiste. C'est plutôt graduel, comme lorsqu'on adopte un nouveau régime alimentaire ou un nouveau mode de vie et qu'on s'y tient. Rappelons-nous aussi, surtout aux heures de découvrage, que beaucoup de nos limitations nous sont imposées par nous-mêmes. Vous connaissez l'histoire des gros éléphants qui sont attachés à un tout petit poteau et qui restent sur place. Le visiteur occidental demande alors pourquoi ils ne s'en vont pas. Et les gens du pays lui expliquent que lorsque l'éléphant n'était qu'un éléphanton, il était attaché au poteau et s'aperçut qu'il ne pouvait pas s'en éloigner. Il ne vient jamais aux éléphants l'idée qu'ils sont gros et puissants et forts maintenant, qu'ils pourraient aisément s'éloigner de leur poteau. Mais ils ne le font pas parce qu'ils ne se rendent pas compte que leur limitation est imaginaire et entièrement imposée par eux-mêmes. Finalement, est-ce que tout ceci est réaliste? Est-ce que ça peut réellement se produire? Nous avons vu assez d'exemples, je crois, pour pouvoir répondre oui. Je pense que nous faisons plus que de nous en sortir tant bien que mal et je crois que nous pouvons faire encore mieux dans l'avenir. Nous devrions être fiers de ce que nous faisons et nous devrions être fiers de notre aptitude à faire mieux dans l'avenir.

L'efficacité est devenue un sous-produit. Et nous constatons cependant que, dans certains milieux, on pense encore que l'efficacité est la solution à tout pour aboutir à une situation idéale. À mon avis, l'avenir nous montrera que, si nous axons nos efforts exclusivement sur cette notion d'efficacité au détriment de la qualité et de la réceptivité, nous ne parviendrons à atteindre aucun de nos objectifs d'efficacité, de qualité, et de réceptivité.

Nous avons conçu une étude pour examiner le lien qui existe entre les valeurs et le rendement. Nous voulions savoir quelles étaient les valeurs qui motivaient les individus et l'organisation ou le ministère. Nous nous sommes souvent trouvés devant un dilemme. Par exemple, le jeune qui, plein d'enthousiasme, entre dans la fonction publique, avec le désir de servir et une grande spontanéité, se heurte souvent à des difficultés. On lui dit qu'il ne doit jamais prendre d'initiative. Il doit toujours demander une autorisation avant de faire quoi que ce soit. On le prévient qu'il ne doit pas faire d'erreur s'il ne veut pas s'attirer le blâme de ses supérieurs. Autrement dit, on étouffe toute sa spontanéité et tout son enthousiasme.

Nous avons également l'intention d'examiner le système de valeurs au niveau corporatif. Le personnel de coordination est souvent très porté sur les contrôles. Il estime, en toute bonne foi, que s'il relâche ces contrôles, les fonctionnaires sur le terrain vont faire des dégâts. Il pense également qu'il peut-être pas besoin d'imposer autant de règlements et de mesures préventives. Les gens feront de eux-mêmes ce qu'il faut faire.

À mon avis, nous devons trouver des moyens de dégager la fonction

Observations finales - Conférence sur l'examen

publique de son orientation exclusivement bureaucratique et l'amener à une participation et un engagement personnels plus grands. Autrement dit, laissons les fonctionnaires, à tous les niveaux, assumer la responsabilité de leur travail. Au lieu de leur expliquer en détail ce que l'on attend d'eux, fournissons-leur un cadre de travail, donnons-leur des pouvoirs et faisons-leur confiance. Laissons-leur imaginer comment faire leur travail et comment en ignorer les menus détails.

Dans mes propos d'hier matin, j'ai commencé par la célébration. Permettez-moi maintenant de commencer par l'examen. Je pense que c'est grâce à un trait de génie des organisateurs que nous avons des séances sur l'examen. Je crois vraiment que c'est important. Je vous rappelle la question qui s'est posée à nous à la séance qui s'est tenue plus tôt aujourd'hui, sur l'idée que ceci est un mouvement. Bien entendu, il y a danger que cette expérience devienne émotive, ce qui pourrait la détourner de l'efficacité. Je veux également me faire l'écho de ce qui a été dit il y a quelques minutes, à savoir que nous avons besoin d'allier l'esprit du gestionnaire à l'âme du leader.

Nous avons parlé du besoin de récompenses et de mesures d'encouragement, à ce propos, je veux partager avec vous l'une des conclusions d'une étude antérieure. Nous pouvons dresser la liste des mesures d'encouragement ou des récompenses que nous avons dans la fonction publique ou que nous avons au dire de certains. Nous payons à nos gens des salaires raisonnablement décents; nous leur accordons des vacances payées et les avantages d'un régime de pension; nous avons un régime de soins médicaux payés et, maintenant, nous avons un régime de soins dentaires payés. Notez bien toutefois que toutes ces mesures d'encouragement ont une chose en commun : pour en profiter, vous devez vous absenter de votre travail!

Maintenant, que pouvons-nous faire? En me basant sur les séances auxquelles j'ai assisté et sur les conversations que j'ai eues, il me semble que la solution se résume à ceci : donner aux gens le sentiment de travailler à un but commun. Nous avons besoin de savoir pourquoi nous sommes ici, pourquoi nous accomplissons des choses et, par-dessus tout, ce que nous essayons de faire.

Dans l'industrie manufacturière, nous avons l'idée du travail à la chaîne, du travail à la pièce. Dans la fonction publique aussi, nous travaillons quelquefois en petites unités dont chacune dépend de l'unité qui la précède pour donner son rendement, puis le travail passe à l'unité suivante.

Dans la fonction publique, nous sommes également conscients que les gens ont des valeurs et des talents différents. Ce que quelqu'un a exprimé devant moi de la façon suivante : nous avons des fonceurs et nous avons des danseurs. Les fonceurs sont ceux qui sont réellement, mais réellement bons pour produire quelque chose à l'avantage du public que nous servons. Les danseurs sont ceux qui excellent à stimuler l'élaboration de politiques, à rédiger des documents, à présenter des mémoires et à parler aux cadres supérieurs. Ce sont ceux que les hauts placés appellent par émetteur bip-bip.

Ici encore, je dis qu'il est nécessaire de partager nos talents, de collaborer, d'avoir le sens d'un but commun. En

Conférence sur la célébration et l'examen

À notre bureau, en ce qui concerne les groupes oeuvrant en vérification, il ne semble pas que les baby-boomers bloquent la voie aux baby-busters, contrairement à ce qui peut arriver dans la fonction publique, grâce à nos politiques en matière de promotion. Il existe des possibilités pour les vérificateurs qui

veulent progresser, et les employés exceptionnels qui veulent avancer rapidement en ont la possibilité. Bien qu'il y ait certainement un engorgement au niveau des cadres intermédiaires, cela ne semble pas avoir d'effets marqués sur les promotions et la mobilité.

Nous avons découvert qu'il y avait, fondamentalement, deux types d'organisation. Nous avons appelé l'une d'entre elles, l'organisation traditionnelle. C'est celle des gens qui croient, comme Lénine, que la confiance est bonne, le contrôle meilleur et la peur idéale. Par ailleurs, il y a les organisations qui reposent sur une notion complètement différente : la notion de collaboration et d'engagement. Le premier paradigme repose sur l'idée que le monde est un fouillis. Ce n'est certes pas une révélation. Nous le constatons tous les jours. Pour bien gérer dans une organisation traditionnelle, il faut que les choses soient ordonnées, prévisibles et sûres. Ses dirigeants feront donc en sorte que le monde soit ainsi et ils pourront, par conséquent, avoir des gestionnaires efficaces et des organisations hautement performantes.

L'autre paradigme repose en tout premier lieu sur la même prémisse : le monde est un lieu de désordre. Mais le raisonnement est différent. Ce dont nous avons besoin, c'est de former des gestionnaires qui peuvent agir efficacement, même dans un contexte de désordre, d'incertitude et d'imprévisibilité. Alors il sera possible d'avoir des organisations hautement performantes.

Vous constatez certainement les profondes divergences qui caractérisent ces deux perceptions du monde. Ce que nous avons fait, je crois, dans les bureaux du secteur public, et même dans certaines organisations du secteur privé, c'est d'annihiler le désir profond des individus de faire oeuvre utile, avec pour résultat qu'aujourd'hui des gens font tourner des engrenages qui ne sont reliés à rien.

Nous avons également conclu de notre étude qu'adaptabilité et innovation sont probablement plus importantes que l'efficacité. Dans le secteur privé on a tendance actuellement à privilégier la qualité, le service et la prévenance plutôt que l'efficacité absolue.

eux pourraient passer au secteur privé et doubler leur revenu.

C'est de ce paradoxe qu'a été lancée l'idée de notre étude sur les «Entraves à une gestion productive». D'un côté, nous prétendions que les organismes du secteur public ne fonctionnent pas et, de l'autre, nous nous apercevions que de nombreux fonctionnaires faisaient preuve d'imagination, de créativité et d'esprit d'innovation. Nous voulions trouver les raisons de ce paradoxe.

Dans la fonction publique, le problème est, en fait, celui du rendement, du rendement sous trois aspects. Le rendement dans la qualité du service au public; le rendement dans le sens de la productivité vis-à-vis du contribuable ainsi que l'entend le gouvernement et le rendement sous l'angle de la satisfaction des fonctionnaires, les individus qui, en fait, font fonctionner l'appareil gouvernemental.

Dans mon esprit, nous pourrions avoir la fonction publique idéale si nous réussissions à concrétiser ces trois notions ou à les concilier dans un certain équilibre : service prévenant envers le public, productivité vis-à-vis du contribuable et satisfaction du travail accompli chez les fonctionnaires. Il était impératif, pour notre étude des organisations performantes, que nous examinions les choses de près. Nous n'avons pas passé beaucoup de temps assis dans nos bureaux à réfléchir, à lire ou à étudier des théories. Nous avons voyagé dans tout le pays, nous avons

Dès sa nomination au poste de vérificateur général au début des années 80, Ken Dye lançait deux projets. Le premier avait pour but d'examiner ce qu'avait fait son bureau et quelle en avait été l'incidence. Le second était d'apprendre à connaître les dirigeants de la fonction publique du Canada. De ces deux projets a surgi une sorte de paradoxe. En étudiant nos rapports annuels, nous avons pu constater que nous faisons surtout état des difficultés, des faiblesses et des carences, de tout ce qui, en général, ne marche pas. Nous appelions cela des lacunes.

Dans le cadre du second projet, le vérificateur général a parlé à des fonctionnaires de tous les niveaux et il a constaté que la plupart d'entre eux sont des gens compétents, intelligents et enthousiastes pour leur travail. Ils travaillent de longues heures. Ils apportent du travail à la maison. Ils feront tout pour s'assurer que leur ministère ou leur programme fonctionne mieux. Beaucoup d'entre

Allocation d'ouverture

En avril 1990, à Victoria, Canada, le directeur principal Otto Brodnick prononçait les allocations d'ouverture et de clôture d'une conférence de deux jours intitulée «Les organisations performantes du secteur public : célébration et examen». Nous reproduisons dans cet article des extraits de ces deux allocations.

d'un emploi à l'autre, il fallait gravir les échelons.

On peut dire que les baby-boomers et les baby-busters sont très sophistiqués, un trait qu'ils ont hérité des générations «urbanisées» précédentes. Les valeurs des baby-busters, toutefois, sont très différentes. Les baby-busters sont pragmatiques, veulent revenir aux valeurs fondamentales et s'intéressent à la qualité de vie. Certaines professions, comme l'enseignement, regagnent en faveur. Les baby-busters veulent aimer ce qu'ils font, c'est-à-dire subir le minimum de stress au travail.

Conséquences dans la fonction publique

La fonction publique fédérale est le plus grand employeur au Canada. Si l'on inclut tous les niveaux de gouvernement, on calcule qu'environ le tiers de la population travaille dans la fonction publique. Celle-ci connaît un malaise. En 1985, on observait un phénomène d'engorgement aux échelons de cadre intermédiaire, où 55 p. 100 des hommes de race blanche travaillant dans la fonction publique occupaient un poste, sans grand espoir d'accéder à un jour à un niveau supérieur. On parle maintenant pour décrire ce problème lié au syndrome du baby-boomer de «plateaunement». Parallèlement, cette fonction publique sclérosée fermait ses portes à la jeune génération, surtout aux hommes, répétant ainsi ses propres erreurs dans la planification des ressources humaines.

Récemment ont été diffusés les premiers rapports sur le projet Fonction publique 2000, vaste entreprise visant une réforme en profondeur de l'administration fédérale. Les auteurs de ce document attribuent ce malaise à un grand nombre de causes :

- délégation insuffisante;
- imputabilité diffuse, axée sur les procédés plutôt que sur les résultats,

- croissance anarchique;
- négligence à tenir compte de la dimension humaine.

Après l'euphorie des années soixante-dix, la plupart des fonctionnaires se sont retrouvés devant une carrière qui plafonne, des contraintes budgétaires et la crise de la quarantaine, tout cela en même temps.

Le phénomène inévitable du plateauement de carrière fait maintenant partie du vécu collectif et individuel des employés de la fonction publique à un point tel que, selon Nicole Morgan, une autorité en la matière, «on l'invoque (souvent à tort) pour expliquer le malaise ressenti dans toutes les organisations, surtout la fonction publique. Le plateauement est probablement un facteur important de ce que nous appelons la baisse du moral dans la fonction publique fédérale, mais pas nécessairement le principal. De nos jours, comparé à l'entrepreneuriat, la bureaucratie paraît plus que jamais manquer de grandeur et de prestige», et j'ajouterais de défis.

Cependant, la récession s'annonce majeure, ce qui pourrait modifier la valeur que nous accordons à l'entrepreneuriat. En effet, des faillites personnelles sont déclarées à un rythme alarmant. De tout mettre sur le compte du plateauement semble dénoter, pour Nicole Morgan, une vision superficielle. Ce type de raisonnement s'appuie sur trois postulats, qui sont, en fait, des mythes :

- les organisations sont statiques;
- les employés sont passifs;
- les baby-boomers sont la pour rester.

D'abord, les organismes de la fonction publique sont souvent le terrain où germent les changements sociaux. Ensuite, les employés ne sont pas passifs. Ils doivent s'adapter aux changements économiques et démographiques. Cette adaptation passe surtout par de nouvelles valeurs face au travail et une

Où se situe le BVG?

nouvelle perception du plateauement. Les baby-boomers prennent de l'âge. La quarantaine est une période difficile. Le plateauement les a obligés à réévaluer la première place accordée au travail. Les règles du jeu ont changé depuis les années soixante-dix. Ceux qui mènent leur carrière à fond de train ne constituent plus la majorité.

La bonne nouvelle, c'est qu'en raison de notre contexte et de notre passé, nous semblons régler certains de nos déséquilibres structurels au moyen de pratiques d'emploi équitables. Nous veillons à ce que la proportion des femmes dans l'effectif soit assurée dès le niveau d'entrée. Par exemple, le Bureau compte 36 stagiaires féminins contre 25 stagiaires masculins. Cependant, dans la catégorie de la gestion, avec 12,9 p. 100 de femmes, nous suivons de près la fonction publique où l'on en compte 14,9 p. 100.

La situation est similaire en ce qui concerne les employés francophones et les employés bilingues. Au niveau d'entrée, il y a 37 p. 100 de francophones; ce pourcentage chute à 20 p. 100 aux niveaux MX et DX et à 16 p. 100 au niveau PX. Les pourcentages du BVG se comparent avantageusement, surtout aux niveaux d'entrée, au pourcentage global de la fonction publique, qui est de 20 p. 100. Ces statistiques ne sont pas négligeables quand on pense qu'il est démontre que les employés tendent à travailler dans la langue de leur supérieur.

Par ailleurs, le Bureau n'a pas essayé officiellement de se comparer au secteur public ou au secteur privé en matière d'équité. Néanmoins, il semble que nous atteignons la plupart des objectifs de la fonction publique, sauf pour les exceptions déjà mentionnées. Nous faisons une bonne figure en ce qui concerne les minorités visibles, qui représentent 13 p. 100 des employés contre un objectif de 5 p. 100 dans la fonction publique.

Le syndrome du baby-boom

Voici des extraits d'un exposé qu'a présenté la directrice principale Esther Siern à la Conférence des professionnels, qui a eu lieu au mois d'avril, à Cornwall. Cet exposé, dont le sujet, le syndrome du baby-boom, est bien d'actualité, a suscité beaucoup d'intérêt.

Contrairement à la croyance populaire que le phénomène du baby-boom ait pour origine la fin de la deuxième (guerre mondiale, la poussée démographique a commencé à la fin des années trente pour atteindre son apogée en 1959 et prendre fin au début des années soixante-dix. La pointe dans la pyramide des âges qui en résulte ne se résorbera pas avant des décennies.

Cette explosion démographique, si forte et peu commune, est souvent invoquée dans les pays où elle s'est manifestée, à tort ou à raison et parfois à l'excès, pour expliquer des phénomènes sociaux ou économiques, par exemple, les périodes de prospérité ou d'austérité, les taux de criminalité et ainsi de suite. Cependant, les spécialistes en sciences sociales et les économistes vous diront qu'il est presque impossible d'attribuer une situation à un seul facteur.

Les baby-boomers et le marché du travail

L'une des principales conséquences du baby-boom est le vieillissement de la population canadienne. En 1986, la pyramide des âges avait commencé à prendre la forme d'un vase. D'ici 2031, la métamorphose sera complète. On trouve déjà cette structure dans bon nombre de pays européens.

Cette évolution aura un effet direct sur la fonction publique, créant des pénuries critiques de ressources humaines dans les domaines spécialisés et très spécialisés. Cette

tendance s'accroîtra nettement dans les années quatre-vingt-dix. À la croissance phénoménale de l'emploi dans le secteur des services - 45 p. 100 de la population en 1951 contre 71 p. 100 en 1988 - s'ajouteront les répercussions des progrès technologiques rapides, l'intensification de la concurrence mondiale et des changements profonds dans la main-d'œuvre.

Nous pouvons voir ces changements comme annonçant des jours sombres, mais nos démographes et économistes officiels affirment que l'afflux d'immigrants pourrait nous dispenser d'avoir à sonner le glas des perspectives économiques favorables à moyen terme et à long terme.

Quelles autres répercussions pourrait avoir le baby-boom sur la société? La dépendance envers les services institutionnels que l'on observe depuis des décennies sera remplacée par un recours accru aux services communautaires. Les régimes universels d'avantages sociaux seront graduellement remplacés par de l'aide à des groupes particuliers.

Les organismes privés devront prendre en charge une grande part de l'aide auparavant dispensée par l'État.

Les femmes étant de plus en plus nombreuses sur le marché du travail, il faudra faire face aux répercussions que cela entraîne dans le milieu de travail et la famille.

Les travailleurs de condition modeste pourraient subir de plus fortes contraintes.

Il faudra en faire davantage pour favoriser l'intégration des immigrants.

L'espérance de vie étant plus longue, nous devrons nous occuper d'un plus grand nombre d'invalides et assurer la qualité de vie des aînés.

Si les indicateurs actuels se confirment, les emplois à temps partiel pourraient de plus en plus remplacer les emplois à plein temps.

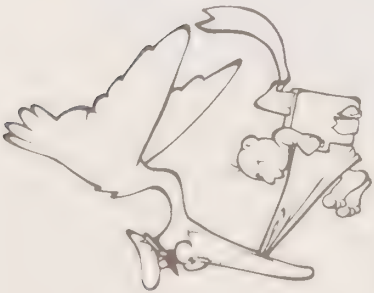
Une question lourde de conséquences encore inconnues concerne la tendance vers un régime où l'âge de la retraite n'est plus fixe, mais flexible.

Des spécialistes nous diront que les baby-boomers, génération qui suit les baby-boomers, joueront un rôle catalyseur dans cette évolution.

Les différences entre les «baby-boomers» et les «baby-busters».

Les baby-boomers représentaient la génération du «moi», choyée par des parents «gâtés» et «présents», mais néanmoins rebelle. Ces jeunes se cherchaient une cause. Presque simultanément, les étudiants d'Amérique et d'Europe se sont lancés dans des mouvements de contestation. En Europe, la mode était au post-existentialisme tandis qu'aux États-Unis, on parlait des droits de l'Homme et du Viêt-Nam. C'est l'époque de Woodstock, des hippies et des pacifistes. On passe ensuite à des mouvements pour l'égalité : féministes, homosexuels et d'autres groupes de pression revendiquent.

Au même moment, de nombreux débouchés s'ouvraient à ces jeunes qui arrivaient sur le marché du travail. Rien n'était impossible :



employés à se mettre en rapport avec leurs collègues éloignés et à constituer un réseau à distance. Par exemple, nous les envoyons aux conférences périodiques et leur faisons suivre des cours à Ottawa où ils peuvent rencontrer les employés de l'administration centrale et échanger avec eux. Inutile de dire que nous avons beaucoup recours aux principales directions fonctionnelles, à Ottawa. Nous entretenons d'excellentes relations avec le service du personnel et les services administratifs, la Section des ressources techniques, la Direction du perfectionnement professionnel et de nombreuses équipes de vérification.

Dans toutes les organisations - et le BVG ne fait pas exception - de nombreux mythes circulent, qui ne correspondent pas aux politiques officielles. L'un d'eux veut qu'il soit possible de faire une carrière intéressante à l'administration centrale seulement. Cette perception a dissuadé bon nombre d'employés d'aller en région. Au cours des cinq dernières années, toutefois, plusieurs employés ont quitté le Canada central et apprécié le mode de vie différent là où ils vivent maintenant. Dans l'Ouest, par exemple, nous sommes à moins de trois heures de route de centres de ski qui comptent parmi les meilleurs du monde. La faible densité de la population permet une foule d'autres activités en plein air d'accès facile : golf, randonnées pédestres, camping, descente de rapides en radeau, recherche d'or dans les cours d'eau, pour n'en nommer que quelques-unes. Nous ne sommes pas le moins confort. Winnipeg, Edmonton et Vancouver sont de grandes villes dotées de toutes les commodités de la vie moderne, y compris un milieu culturel florissant, des sports professionnels et amateurs, des magasins sensationnels pratiquant des prix concurrentiels. Je travaille dans le bureau idéal entouré d'un groupe de collègues très doués que je respecte tant sur le plan professionnel que sur le plan personnel. Que pourrait-on demander de plus?



Retraite fermée avec le Comité des comptes publics des T.N.-O., Fort Simpson, le 7 septembre 1990. (l'arrière, de gauche à droite) Goo Arlookoom, adjoint des membres du CCP des T.N.-O., Henry Zoe, député provincial et vice-président du CCP des T.N.-O., Mike Bell, chercheur pour le CCP des T.N.-O., Don Young, WGA, Roger Simpson, Ludy Pudluk, député provincial, CCP des T.N.-O. (l'avant, de gauche à droite) Sam Gargan, député provincial, CCP des T.N.-O., Raymond Dubois, SVC, Bruce McLaughlin, député, CCP des T.N.-O., Nick Sibbeston, député provincial, président du CCP des T.N.-O.

du Nord-Ouest. Les choses ont mal tourné un jour lorsqu'un incendie s'est déclaré dans un restaurant adjacenc à l'immeuble. Il a fallu évacuer l'immeuble. Il n'y avait pas de sonnerie d'alarme dans le sous-sol. Jusqu'à ce que le commissaire aux incendies vérifie si tous les occupants étaient sortis de l'immeuble, nos employés ne savaient même pas qu'il y avait un incendie. Depuis cet incident, nous avons ouvert nos propres bureaux à Yellowknife au septième étage d'un immeuble moderne. Le personnel est satisfait des meilleures conditions de travail et se réjouit de voir le soleil briller de temps à autre. Une autre difficulté que doivent surmonter les bureaux régionaux est le sentiment d'isolement et de moindre importance lorsqu'on a un effectif de 15 employés, comme c'est le cas à Edmonton, alors qu'il est de 575 à Ottawa. Mais il y a quand même de bons côtés. Dans un petit bureau régional, de solides amitiés peuvent se développer lorsque les liens professionnels sont étroits. Nous encourageons les

pressions familiales et sociales. Nous essayons d'organiser nos projets devant être menés à l'extérieur de manière à ce que nos vérificateurs passent le plus de temps possible dans leur localité. Ce n'est pas toujours facile. Le surmenage peut être exacerbé par un trop grand nombre de déplacements surtout l'hiver par mauvais temps. Les déplacements en petits avions peuvent mettre les nerfs à dure épreuve. Il y a quelques mois, des employés d'Edmonton se trouvaient à bord d'un petit appareil lorsqu'une porte s'est ouverte pendant le décollage. À une autre occasion, il a fallu interrompre un avertissement pour éviter une collision. Ces employés sont bien conscients qu'il s'agit là d'incidents isolés. Il n'en demeure pas moins qu'ils subissent, consciemment ou inconsciemment, un stress supplémentaire. Nous avons également pris les mesures nécessaires pour améliorer les locaux de travail de nos employés dans le Nord. La majeure partie de notre travail est effectuée à Yellowknife. Jusqu'à l'année dernière, nous travaillions dans un sous-sol que nous louait le gouvernement des Territoires

Le personnel de la région de l'Ouest est chargé de la vérification de deux gouvernements complets, quoique beaucoup plus modestes que le gouvernement fédéral. Les questions, les problèmes, les priorités et la politique sont toutefois les mêmes. Le bureau d'Edmonton est chargé de vérifier le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et celui de Vancouver, y compris leurs sociétés et organismes. Ils sont en rapport direct avec les cadres supérieurs jusqu'au sous-ministre, quoique le règlement des problèmes de vérification se fait parfois de façon moins formelle qu'avec les hauts fonctionnaires du gouvernement

Les bureaux régionaux ont leurs propres clients. Nous menons tous les travaux de vérification depuis la planification, en passant par l'examen, jusqu'à l'établissement du rapport. Nous sommes équipés d'excellents systèmes de télécommunication qui nous permettent de demander conseil, au besoin. Cependant, les bureaux régionaux cultivent l'autonomie. La planification et l'exécution de vérifications importantes sans le filet de sûreté que représente la supervision de l'administration centrale ne sont peut-être pas recommandés aux craintifs, mais la satisfaction que l'on en tire est considérable.

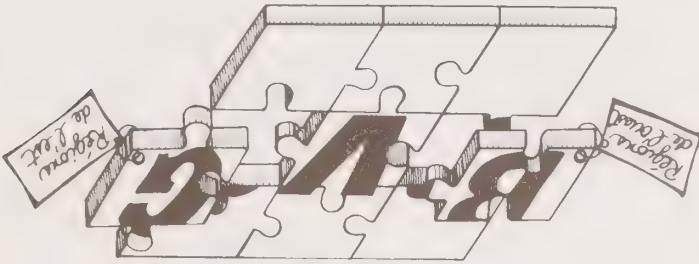
2. Le travail professionnel

Don Young, vérificateur général adjoint, et Roger Simpson dégustent le traditionnel poisson fumé des Dénés au lac Trout.



Le personnel régional ne participait pas à la planification et rarement au rapport final. Il ne faisait habituellement pas de vérification de l'optimisation des ressources. Le personnel des bureaux régionaux n'était pas formé pour effectuer le travail plus estimé, en l'occurrence les vérifications intégrées. Maintenant il bénéficie des mêmes cours que le personnel en poste à Ottawa. Les anciennes conceptions changent, et les directeurs principaux et vérificateurs généraux adjoints innovateurs confient des travaux au personnel régional bien formé et compétent pour économiser et relever le niveau de réalisations professionnelles au BVG.

Le portrait de famille complet
Il fut un temps où l'administration centrale décidait toujours des travaux d'examen à effectuer pour la vérification des ministères fédéraux et en confiait parfois la conduite aux bureaux régionaux.



La haute direction encourage cette façon de procéder puisqu'elle constitue un choix sensé, tant sur le plan financier que professionnel. Par exemple, le coût d'une visite d'une semaine à Edmonton d'un vérificateur en poste à Ottawa revient à 35 \$ l'heure de travail. Les heures supplémentaires pendant cette période font monter en flèche les coûts. Le travail fait localement fait économiser énormément. Lorsque les projets sont décentralisés et que les directeurs principaux endossent l'entière responsabilité de la vérifications complètes, de la planification au rapport, les résultats obtenus sont l'acquisition d'une connaissance au niveau local, une

Le personnel régional se déplace beaucoup plus que les employés en poste à Ottawa. Cette particularité nécessite certaines dispositions que nous recherchons chez les vérificateurs éventuels. Nous essayons de nous assurer que les employés en puissance sont prêts à travailler loin de leur foyer pendant de longues périodes. Ils doivent avoir un caractère souple pour pouvoir s'entendre avec leurs collègues lorsqu'ils travaillent pendant de longues heures, confinés dans de petites collectivités isolées. Nous accordons une attention particulière au moral des employés parce que les absences prolongées sont à l'origine de

Certains défis en région

Pas de portrait de famille complet sans les bureaux régionaux



Roger Simpson au travail à son bureau d'Edmonton.

par Roger Simpson, directeur principal du bureau d'Edmonton

Pourquoi y a-t-il des bureaux régionaux?

Le Parlement fédéral est à Ottawa, et la plupart des ministères ont leur administration centrale dans la région de la Capitale nationale, une grande partie de l'exécution de nombreux programmes est assurée loin des hauts lieux du pouvoir.

Le gouvernement fédéral dépense des milliards de dollars chaque année dans l'Ouest et le Nord, outre les transferts fédéraux aux provinces qui totalisent plus de six milliards de dollars. Il emploie 94 000 personnes et son registre des salaires indique près de trois milliards de dollars. Il fournit des services dans divers domaines : recherche agricole, services policiers, affaires indiennes et Inuit, environnement, impôt, services portuaires, pêcheries, aéroports, bases des Forces armées, travaux publics, etc. De plus, des entreprises qui appartiennent à l'État emploient 57 000 personnes dans l'Ouest et le Nord pour une rémunération totale de plus de 1,8

milliard de dollars. Nous ne pouvons obtenir facilement le pourcentage des dépenses de programmes fédéraux dans ces régions, mais nous savons qu'il est élevé.

Les paiements de transfert aux provinces de l'Atlantique représentent 18 p. 100 du total des paiements de transfert

fédéraux. Ce pourcentage est beaucoup plus élevé que le pourcentage de la population canadienne vivant dans cette région. Autre contribution aux économies des provinces de l'Atlantique : dans cette région, on trouve à peu près 15 p. 100 des fonctionnaires et 10 p. 100 des employés d'entreprises fédérales, qui reçoivent 2,3 milliards de dollars en rémunération.

Dans le Nord, les deux territoires (Yukon et Territoires du Nord-Ouest) ont chacun un vaste gouvernement, largement indépendant du gouvernement fédéral, bien qu'en grande partie financé par ce dernier. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest dépense un milliard de dollars par année et celui du Yukon, environ 350 millions de dollars. Chacun de ces gouvernements a plusieurs sociétés d'État et organismes publics dont l'actif totalise près de 700 millions de dollars et dont les recettes et dépenses sont de l'ordre de quelque 700 millions de dollars.

Les bureaux régionaux du BVG

Etant donné la forte présence des ministères et des organismes publics fédéraux dans les régions, le BVG a

ouvert des bureaux à Halifax, Montréal, Winnipeg, Edmonton et Vancouver. Environ 15 p. 100 de l'effectif de 700 employés du BVG travaille à ces bureaux. En quoi les bureaux régionaux diffèrent-ils?

1. L'administration

Les choses sont différentes aux bureaux régionaux de ce qu'elles sont à l'administration centrale. Chaque bureau est indépendant et isolé. Chacun assure son administration sans intervention directe des services de soutien disponibles à l'administration centrale, quoique, à l'administration centrale, on est très coopératif, s'il y a une demande d'aide. Dans les régions, il faut connaître les fonctions administratives et pouvoir les assumer localement. Lorsqu'il y a des problèmes administratifs, les solutions ponctuelles constituent souvent la meilleure façon d'y remédier. Le personnel régional doit être apte et prêt à prendre des décisions sur place.

Les règles sont souvent orientées en fonction des besoins de l'administration centrale, ce qui s'explique du fait que le personnel de l'administration centrale n'est pas toujours au courant de la situation dans les régions. Toutefois, une fois qu'il connaît la situation locale, le personnel de l'administration centrale fait preuve d'un fort appui. Ainsi, une controverse au sujet de l'utilisation d'hébergement dans un hôtel non autorisé dans le Nord s'est vite réglée lorsque nous avons fait remarquer que les employés passent des semaines chaque année dans des régions éloignées et que, par conséquent, ils ont besoin d'être logés confortablement pour garder le moral à flot.

MM. Freeman et Fraser disent ne pas avoir choisi d'histoires d'horreurs pour leurs articles. M. Freeman a préparé un aperçu du rapport et a écrit un article sur le ministère de la Défense nationale (chapitres 20 à 23) et sur les valeurs, le service et le rendement (chapitre 7). M. Fraser a écrit un article sur l'immigration (chapitres 12 à 15) et sur les valeurs. M. Doyle, quant à lui, a traité des aéroports (chapitre 30) et de l'immigration. M. Vastel a écrit sur l'immigration, le ministère de la Défense nationale, la sécurité de l'information (chapitre 9) et les valeurs. Il a également cité invité au Point, émission d'affaires publiques diffusée à Radio-Canada. Ils sont d'accord pour dire que ces questions intéressent le public et qu'elles sont d'une portée considérable. M. Vastel explique qu'il n'a pas lu la brochure résumant le rapport. «Pendant la présentation à huis clos, je lis d'abord le chapitre un au complet, a-t-il déclaré. Le premier chapitre donne un aperçu du contenu du rapport et, en ce sens, il est très utile. Je choisis ensuite les sujets sur lesquels j'insisterai davantage. Au huis clos, je passe la majeure partie de mon temps à lire et je commence à décaler les

«J'écris de façon à être compris par mes lecteurs. Je leur dis : voilà ce que le gouvernement fait. La population a donc la possibilité de se lancer dans le débat.»

G. Fraser

principaux messages. Après le huis clos, je discute des articles avec les rédacteurs en chef. J'attends la conférence de presse pour confirmer que je suis sur la bonne voie et, ensuite, j'écris mes articles.

M. Freeman de dire : «J'essaie de choisir des sujets qui vont intéresser les gens. Je cherche les choses que les gens vont comprendre. C'est la raison pour laquelle j'ai commenté le chapitre sur les valeurs.»

M. Fraser : «J'écris de façon à être compris par mes lecteurs. Je leur dis : voilà ce que le gouvernement fait. La population a donc la possibilité de se lancer dans le débat.»

M. Vastel trouve que le rapport va au-delà des cas de gaspillage de deniers publics. «Prenez le chapitre sur l'immigration. C'est un chapitre important. Il y a gaspillage d'argent, mais il y a aussi un autre problème tout aussi important. C'est celui de la bureaucratie incapable d'administrer un programme pour lequel elle a fixé des

objectifs sans pouvoir les atteindre. Le rapport du vérificateur général est un grand stimulant pour le système bureaucratique.» En repensant aux dix années du mandat de Ken Dye, tous sont d'accord sur le fait que le rapport a changé énormément. M. Fraser fait remarquer qu'il y a dix ans, on n'aurait jamais vu de chapitre sur les valeurs. «Je pense que la fonction publique est mieux gérée à l'heure actuelle», déclare M. Vastel. Les bureaucrates sont de plus en plus conscients de la nécessité d'exceller, et le système les récompense. Les gestionnaires ne veulent pas être vus comme des administrateurs médiocres. Le rapport constitue un bon moyen d'inciter au changement et, dans ce sens, il apporte une grande contribution.» Il conclut en disant : «Je suppose que la diminution du nombre d'histoires à sensation dans le rapport du vérificateur général est en soi une indication que le but visé est atteint.»



Les journalistes au huis clos, le jour du dépôt du Rapport.

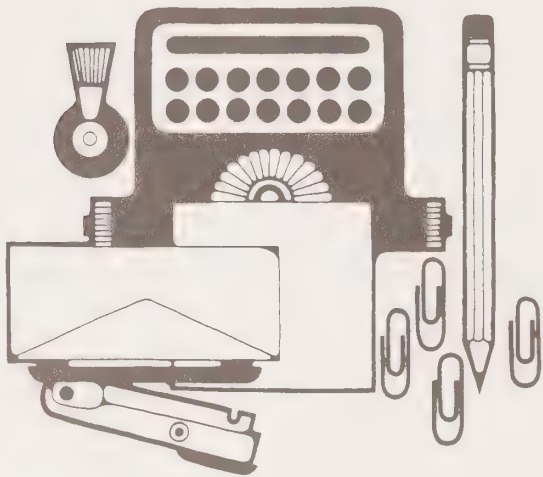
Les manchettes : le point de vue de journalistes

Les journaux et la télévision présentent à la population l'interprétation que font les médias du Rapport annuel du vérificateur général. Comment les journalistes choisissent-ils les points dont ils vont traiter dans le vaste éventail que contient le rapport? Qu'est-ce qui intéresse les médias? Les journalistes trouvent-ils que le rapport traite de sujets importants? Pour répondre à ces questions, la rédactrice d'*Opinions*, Ann Wesch, s'est entretenue avec quatre journalistes : Graham Fraser et Allan Freeman du *Globe and Mail*, Patrick Doyle du *Toronto Star* et Michel Vastel, collaborateur au *Soleil* et au Droit.

Tous les quatre s'entendent pour dire que le Rapport annuel de 1990 est d'un grand intérêt. Chacun estime qu'il traite de questions importantes qui devraient être signalées au Parlement et à la population. Ils disent déplorer de n'avoir pu informer partie du très volumineux rapport pendant les quelques jours où il a retenu l'attention des médias.

Graham Fraser est d'avis que le rapport du vérificateur général «présente un point de vue différent sur une série de décisions dont certaines ont été prises pour des raisons qui ne sont pas très bonnes».

MM. Fraser et Freeman expliquent que le *Globe and Mail* s'intéresse au gouvernement en tant qu'institution. Le journal a considéré le rapport comme une



nouvelle importante et a demandé à plusieurs reporters d'en faire la couverture. «Toutefois, explique M. Freeman, nous étions moins nombreux cette année : quatre au lieu de huit. Le nombre de reporters a été réduit parce que nous n'avions pas suffisamment d'espace; nous n'en avions même pas assez pour tous les articles rédigés cette année. L'espace que nous pouvons consacrer au rapport est limité.»

Patrick Doyle est du même avis : «La publication du Rapport annuel est un événement important, mais nous ne pouvons y consacrer qu'un certain espace et écrire à son sujet quelques jours seulement. Quand il s'agit de nouvelles, les priorités changent vite».

Michel Vastel a l'impression que le choix des sujets dépend du

média. Selon lui, les tabloïdes sont plus susceptibles de publier les histoires à sensation. Quant à la radio, elle ne peut consacrer, en moyenne, que 60 secondes à un sujet. Il lui est donc impossible de traiter en profondeur de questions complexes.

«l'essai de choisir des sujets qui vont intéresser les gens. Je cherche les choses que les gens vont comprendre.»

A. Freeman

M. Vastel pense que le vidéo qu'a produit le Bureau et qu'ont utilisé les chaînes de télévision «a probablement grandement influé sur le choix des sujets.»

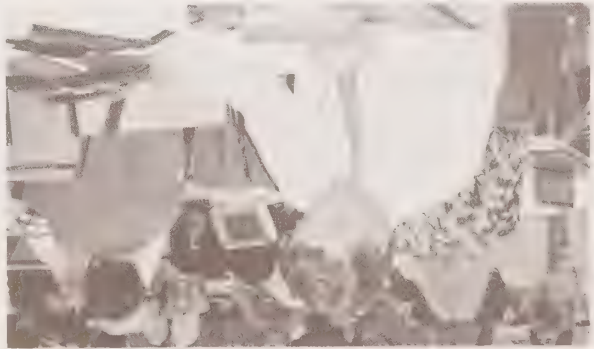
mordant, préparé par les employés du bureau pour mettre en évidence les principaux points du rapport de 31 chapitres. Les bulletins d'informations nationaux ont diffusé de brèves interviews du vérificateur général réalisées peu après le dépôt de son rapport au Parlement et le jour suivant pour qu'il puisse donner suite aux réactions du gouvernement et de la population à sa dernière croisée.

Dans son numéro du 12 novembre, la revue *Maclean's* a publié un article d'une page sur le «bulletin scolaire caustique» du vérificateur général «affablie». Cette revue nationale déclare que «même ses critiques admettent que la plupart des Canadiens le perçoivent comme un homme qui veille à leurs intérêts». Les auteurs, Greg W. Taylor et E. Kaye Fulton, comparent Ken Dye à son prédécesseur «agressif», Maxwell Henderson. Ils disent que les bureaucrates s'attendaient à ce que le comptable de Vancouver se fasse discret; mais, enchaînent-ils, il n'était pas en poste depuis un an qu'il «s'est retrouvé sous le feu des projecteurs» après avoir saisi les tribunaux du refus d'accès à des documents du Cabinet entières sous le gouvernement Trudeau. L'article termine avec des conjectures sur son avenir et l'assurance que quoi que fasse M. Dye par la suite, «sa réputation d'homme franc et tenace le suivra».

Avec son rapport de 1990, Ken Dye termine son mandat de dix ans au cours duquel il a fait, conformément à la loi, des examens, des observations, des recommandations et des rapports sur les questions qu'il jugeait importantes pour le Parlement.

Comme le rédacteur en chef du *Ottawa Citizen* (le 1^{er} novembre) le faisait remarquer : «C'est son boulot de soulever des questions gênantes... Il n'aurait pu se faire aimer davantage... s'il n'avait pas été aussi consciencieux.»

bureaucrates de haut niveau sont vivement critiqués pour avoir utilisé ce centre comme lieu de traitement exclusif. «On n'y attend pas le médecin et la liste d'attente pour une intervention chirurgicale est beaucoup plus courte qu'ailleurs.» Le rédacteur en chef exprime beaucoup de mécontentement face aux «deux poids, deux mesures» appliqués aux frais des continuelles. Le séjour y est de 472 \$ par jour contre 286 \$ dans un hôpital ordinaire de l'Ontario.



Les journalistes au huis clos des médias.

Le rédacteur en chef de la *Gazette* fait en outre remarquer que cette situation s'inscrit dans une tendance et qu'«un projet de loi qui a déjà passé en deuxième lecture à la Chambre des communes réduirait la capacité de la GRC d'enquêter sur la corruption possible de députés et de sénateurs.» Il conclut en rappelant aux lecteurs les vaines tentatives de Ken Dye pour avoir accès aux reçus de dépenses des ministres.

Adrien Cantin (*Le Droit*, le 31 octobre) déclare que Ken Dye était détesté et craint par ceux qui essayaient de dissimuler leur laxisme et leur incompétence dans la fonction publique; certains l'ont même accusé d'interventionnisme injustifié dans les affaires politiques. M. Cantin continue en faisant l'éloge du vérificateur général pour ses prises de positions courageuses, parfois enflammées et souvent humanistes et le considère comme un modèle pour son successeur.

Des heures avant que les articles sur les constations de Ken Dye paraissent, les stations de radio et de télévision ont présenté de nombreuses séquences d'un enregistrement vidéo court, mais

M. McKnight.

Le journaliste Douglas Fisher a appuyé les affirmations de Ken Dye dans l'édition du 2 novembre du *Ottawa Sun*. Il a relevé dans des livres certains détails qui ne sont pas sans rappeler les lacunes de préparation pendant la Deuxième Guerre mondiale et déplore que les leçons apprises avaient déjà été oubliées au moment d'envoyer les Forces canadiennes en Corée. Il laisse entendre que le ministre de la Défense, M. McKnight, aurait dû lire sur le sujet avant de rabaisser Ken Dye.

Ce sont les rapports qui ont fait suite aux critiques de Ken Dye sur le soutien médical de la Défense qui ont donné lieu à l'enquête menée au Centre médical de la Défense nationale à Ottawa, enquête qui a déclenché un mini-scandale. Dans l'édition du 2 novembre du *Montreal Gazette* du 2 novembre, depuis, s'enchaînent et

mentionnons aussi la multiplication par neuf des coûts de construction de quatre centres de foresterie dans différentes régions du pays.

Comme d'habitude, les quotidiens de langue anglaise de la Capitale nationale se sont empressés d'imprimer une flopée d'histoires et d'éditoriaux contradictoires sur ces annales du gaspillage et de l'ineptie (Paul Gessell, *Ottawa Citizen*, le 31 octobre). Le jour du dépôt du Rapport au Parlement, le *Citizen* a publié 16 articles sur la vérification et le *Sun*, 13.

Les journalistes francophones de la région ont présenté à leurs lecteurs de brefs exposés sur les lacunes relevées et une description du développement de l'approche révolutionnaire de Ken Dye à l'égard de la vérification de l'optimisation des ressources. Albert Juneau (*Le Devoir*, le 1^{er} novembre) a traité de l'importance croissante accordée à l'économie, à l'efficacité et à l'efficacité ainsi que de l'introduction de la vérification intégrée et de la vérification sectorielle au cours du mandat de Ken Dye.

Les journaux de Toronto et de Montréal, qui donnent une vision plus distante de ce qui se passe à Ottawa, ont couvert de façon concise, mais complète, les points saillants du Rapport et ont publié quelques commentaires sur l'homme derrière le Rapport.

Alain Dubuc (*La Presse*, 1^{er} novembre) a fait le compte des réalisations de Ken Dye au cours des dix dernières années, des innovations qu'il a apportées à l'étendue des vérifications et de l'évolution de son rapport annuel, «qui contient maintenant moins de révélations fracassantes, mais pose des questions troublantes sur la capacité du gouvernement de remplir son mandat». Le 3 novembre, le journaliste Slinger du *Toronto Star* s'en est pris au salaire du vérificateur général, qui, disons-le, pèse peu en comparaison des milliards de dollars perdus ou mal utilisés qu'il porte à notre connaissance. Mais le jour suivant, le *Star* déclarait qu'Ottawa devrait donner suite aux recommandations de Ken Dye et a couvert celui-ci d'éloges parce qu'il en

«donne pour leur argent aux contribuables avec ses vérifications sévères».

Dans les Prairies, la presse n'a presque pas marqué le dépôt du Rapport du vérificateur général, et celle de *Vancouver Sun* en a profité pour mentionner les nouvelles constatations dans l'affaire des déplacements, qui remonte à l'année dernière.

Les reporters des Maritimes se sont montrés surtout intéressés par les fonds illégalement consentis par l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique et par ce que certains considèrent comme la modernisation inutile d'un brise-glace.

Néanmoins, un éditorial

Chronicle-Herald du 1^{er} novembre fait remarquer que Ken Dye qui se dit un «compteur de bons» a «transformé le rôle du vérificateur, qui de «classer de chiffres» est devenu «un analyste politique et critique extraordinaire» du gouvernement. Le rédacteur en chef de la côte est a loué Ken Dye pour ce qui est peut-être sa plus grande réalisation au cours de son mandat de dix ans : un verdict sans réserve sur les livres du gouvernement après qu'Ottawa eut changé un système de comptabilité qui lui permettait de dissimuler quelque huit milliards de dollars de dettes.

Le rédacteur en chef du *Financial Post* a également attiré l'attention, le 1^{er} novembre, sur l'opinion sans réserve du vérificateur général sur les états financiers du gouvernement, qui représente une première. Il a ajouté que cette réaction positive «rend ses critiques du contrôle de la gestion et de la responsabilité du gouvernement encore plus éloquente». Il cite l'appel de Ken Dye à l'action prompt et efficace pour corriger les lacunes relevées. Plutôt que de traiter des mêmes questions que les médias ont choisi de souligner, il a présenté l'une des recommandations les

Dewar, *Ottawa Sun*



plus insistantes de Ken Dye concernant l'information fournie au Parlement : «que les rapports des vérifications soient présentés dès qu'ils sont terminés plutôt qu'une fois par année dans un volumineux rapport (parce que) les chances que des mesures soient prises sont plus grandes avec des rapports périodiques».

Malheureusement, la modification législative nécessaire pour permettre la périodicité des rapports n'a pas été adoptée. L'idée du vérificateur général sur ce qui est dans l'intérêt des citoyens ne fait pas toujours la joie des bureaucrates. Sa «récolte exceptionnelle d'histoires de gaspillage» (*Globe and Mail*, le 1^{er} novembre) ne peut que contrarier nombre de politiciens qui emplissent des poches et de mauvais gestionnaires de la fonction publique fédérale.

Avec la tension qui monte dans le Golfe et la possibilité réelle et horrifiante d'une guerre à laquelle participerait le Canada, la plupart des quotidiens se sont arrêtés à l'observation de Ken Dye selon laquelle le Canada n'est pas prêt pour affronter une guerre. Alan Freeman

En dernière analyse ...

Le dernier Rapport annuel de Kenneth Dye au Parlement vu par les médias

par Hladiini Wilson

À l'automne, partout au Canada, les journalistes émaillent leurs pages et colorent leurs reportages télévisés des «dernières nouvelles» de l'homme qui est chargé de garder un oeil sur les coffres de l'Etat canadien.

Comme la floraison spectaculaire mais brève des coquelicots dans le Grand Nord, l'attention des médias dont jouit le vérificateur général dure deux ou trois jours. Elle s'en détourne ensuite, laissant Ken Dye retourner à ses équipes de vérification pour poursuivre sa lutte contre l'utilisation abusive de l'argent des contribuables.

Kenneth Dye a bien eu droit à quelques réprimandes pour «avoir joué les dieux» (Michel Gratton, *Ottawa Sun*, le 31 octobre) et s'est fait reprocher d'avoir rempli son rapport annuel, qui souffre, dit-on, d'embodiment, de «nouvelles qui n'étonnent pas» et de «principes éternels» (Don McGillivray, *Southern News, Ottawa Citizen*, le 31 octobre).

Mais, la plupart des journalistes se sont arrêtés sur les «révélations utiles» que contient le «monumental rapport d'adieu» de Kenneth Dye (*Ottawa Sun*, le 31 octobre). La plupart des rédacteurs convenaient, à l'instar du *Citizen* d'Ottawa, dans son édition du 31 octobre, «qu'une fois de plus M. Dye nous a donné une vision pénétrante et périscopique des finances publiques, qui ne laisse pas indifférent.» (*Ottawa Citizen*, le 31 octobre)

La couverture qu'a fait la presse de ce document de 760 pages mentionne seulement quelques questions que le vérificateur général a jugées assez importantes pour être signalées au Parlement. Les voici dans l'ordre de fréquence d'apparition :

- Plus de 140 000 étudiants ont manqué à leur engagement de remboursement prêts depuis la création du Programme de prêts aux étudiants en 1964, ce qui a coûté à l'Etat 858 millions de dollars. Seulement 35 p. 100 de cette perte a été recouvrée.
- Parce que l'application de plus de 50 textes législatifs environnementaux, qui doit être en harmonie avec les textes réglementaires provinciaux, a été confiée à un ensemble disparate de 24 ministères fédéraux, les règlements sur la pollution sont mal appliqués et le déversement de déchets dans nos rivières et océans n'est pratiquement pas surveillé.
- Des querelles sans fin entre la GRC et les fonctionnaires des Douanes nuisent aux tentatives d'arrestation des potentats de la drogue.
- Les Forces armées canadiennes ne sont pas préparées à faire face à un affrontement militaire, et le système médical de la Défense ne pourrait permettre de s'occuper des victimes que ferait inévitablement une guerre.
- Chaque année, au moins un milliard de dollars d'impôt n'est pas versé à cause d'erreurs dans les déclarations ou d'évitement fiscal. Les responsables de l'application du régime fiscal n'attirent qu'un particulier sur 115 qui ne déclare pas son revenu et qu'une société contrevenante sur 55.
- Les responsables de l'immigration font fi des niveaux établis par le Parlement et ont permis à des dizaines de milliers de personnes de plus qu'autorisé d'entrer au pays. Une gestion médiocre a entraîné un arrière considérable dans l'étude des cas de réfugiés. L'insuffisance des examens médicaux et des vérifications de sécurité et une exécution déficiente des mesures compromettent la protection garantie aux Canadiens en vertu de la Loi sur l'immigration.
- Les fonctionnaires du ministère des Transports n'ont rien prévu pour faire face à la croissance du trafic aérien, conséquence de la déréglementation des aéroports, et ils ne disposent pas de fonds à cette fin. Après vingt années d'étude, il n'y a toujours pas de solution qui permettrait d'effectuer les réparations d'urgence requises dans les stationnements et d'agrandir le réseau de pistes aux aéroports de Toronto et de Vancouver.
- En raison de mesures de sécurité insuffisantes, les dossiers informatisés du gouvernement contenant de l'information confidentielle sont exposés au vol et à la manipulation. Parce que certains ministères ont négligé de se préparer à d'importantes panes des ordinateurs, les activités de l'Etat pourraient un jour être paralysées.
- Le gouvernement a alloué des fonds pour certains projets sans avoir obtenu les autorisations nécessaires ou sans avoir observé les dispositions concernant les subventions, il a ainsi accordé plus de deux millions de dollars pour un projet non productif de lavoir de charbon au Pakistan, 100 000 \$ pour la mise au point d'un turbocompresseur pour dragster, un montant estimatif pouvant atteindre 125 millions de dollars pour la modernisation d'un brise-glace de la Garde côtière et plus de 87 millions de dollars pour le développement économique dans la région de Laprade, au Québec;

audiences sur les quatre chapitres portant sur le programme d'immigration (chapitres 12 à 15).

Au moment où Opinions mettrait sous presse, le CCP avait tenu une deuxième audience sur le Louis S. St. Laurent et avait préparé un rapport sur la note concernant le ministère des Affaires extérieures.

Conclusion : chaque dépôt est unique

Encore une fois cette année, le dépôt du Rapport annuel du VG s'est déroulé sans contretemps majeur. Voilà qui est tout à l'honneur des nombreux auteurs et du personnel de soutien.

Toutefois, la présentation du Rapport ne représente que la pointe de l'iceberg. Le processus commence en juin par un avis adressé aux auteurs et dans lequel on leur demande de commencer à préparer les documents d'information à l'intention du vérificateur général. Si l'on tient compte de tous les suivis, il ne se termine vraiment qu'aux environs de Noël.

Le Parlement, de par sa nature, tend à être quelque peu imprévisible, et le vieil adage selon lequel il ne faut jurer de rien convient à la perfection à cet événement annuel important pour le Bureau.

figurent en annexe dans tous les rapports annuels du VG, le logiciel permet aussi de les consulter). On songe actuellement à présenter ce produit à d'autres qui pourraient l'utiliser.

En outre, au moment du dépôt officiel, à 14 h, des exemplaires du Rapport, dans les deux langues officielles, sont livrés au bureau de chaque député. Cette année, pour bien informer tous les députés de l'existence d'une gamme de produits et de services pour les aider à se servir du Rapport, le Bureau avait joint à chaque rapport une liste des services et des produits du Bureau ainsi que des instructions pour se les procurer.

Peu après le dépôt du Rapport, des tirés à part de chaque chapitre ont été remis au président et aux membres intéressés de tous les comités permanents de la Chambre. Ces chapitres ont été fort appréciés ces dernières années puisqu'ils éparpillent aux membres la tâche de manipuler le Rapport intégral alors qu'ils n'ont besoin que d'un seul chapitre (pour les réunions du comité, par exemple).

Les suites du dépôt : les activités ne manquent pas

Dans les jours qui ont suivi la présentation du Rapport, le CCP a dressé un ambitieux calendrier d'audiences sur le Rapport. La première série d'audiences sur le Rapport de 1990 a porté sur :

- La note de vérification sur le ministère des Affaires extérieures : les avancées aux emplois
- La note de vérification sur la Garde côtière : la modernisation du brise-glace Louis S. St. Laurent et

- Le chapitre 24 sur le ministère du Revenu national, Impôt : exécution de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Outre le CCP, le Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration a prévu des



Un nouveau produit, un recueil informatisé des dix derniers rapports annuels, a été conçu cette année à l'intention, d'abord, de la Bibliothèque du Parlement. Cette version, enregistrée sur disque compact, est accompagnée du logiciel de recherche Full/Text tout comme la version informatisée du Rapport pour une année. Ce logiciel permet d'avoir accès rapidement au texte et de chercher des passages dans tous les rapports annuels du VG de 1981 à 1990 (comme les rapports du CCP)

Incertitude : changements au programme

Le 5 octobre, le Comité de sélection de la Chambre a présenté son 49e rapport dans lequel il recommande de nouveaux membres à tous les comités permanents de la Chambre, y compris le CCP. Dans le cas du CCP, la modification proposée était de taille puisque sept de ses neuf membres, dont le président, allaient être remplacés et ce, deux semaines avant la présentation du rapport. Le Bureau s'est mis en rapport avec tous les nouveaux membres à qui il a fourni de la documentation sur ses activités. Une séance préparatoire devait être dispensée aux nouveaux membres avant le dépôt du Rapport.

Mais la politique s'en est mêlée. Pour la première fois depuis des années, la Chambre a refusé d'appuyer à l'unanimité le rapport du Comité de sélection, et les propositions quant à la nomination de nouveaux membres sont tombées dans l'oubli. Environ une semaine avant la date du dépôt, l'«ancien» CCP concluait qu'il devrait vaquer à ses affaires. C'est donc ce comité qui a reçu le rapport le jour du dépôt. L'«ancien» comité était toujours actif au moment où ces lignes ont été écrites (janvier 1991), et son activité ne devrait pas diminuer d'ici la fin de la session parlementaire.

Produits : amélioration et innovation

Au moment de la présentation officielle du Rapport à 14 h, l'enregistrement vidéo est diffusé à la chaîne parlementaire (OASIS). Un député peut le visionner, sur demande, par le biais du réseau. Cette année, le vidéo est agréablement de graphiques améliorés et d'une trame sonore discrète. Les grandes chaînes de télévision en ont utilisé des séquences pour reportages le jour du dépôt.

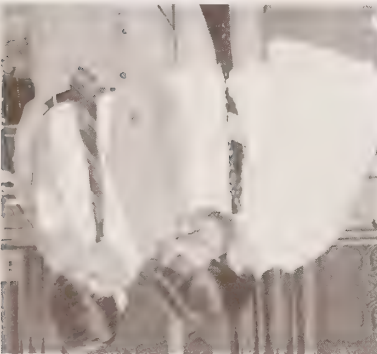
du VG aux députés et à leurs chercheurs. Pour les chercheurs des députés, les conditions sont les mêmes que celles imposées aux journalistes : ils ne peuvent quitter la séance tant que le Rapport n'a pas été déposé à la Chambre, vers 14 h. Les députés, quant à eux, peuvent quitter les lieux quand bon leur semble à condition de ne pas emporter d'exemplaires du Rapport avant son dépôt officiel. Ils acceptent également de ne pas divulguer le contenu du Rapport avant sa présentation officielle.

Parallèlement à cette séance, le Comité des comptes publics se réunit à huis clos dans la même salle que pour la séance des députés. Le vérificateur général énonce les principaux messages de son rapport et répond à ses questions. Aussi étrange que cela puisse paraître, deux groupes se réunissent en même temps dans la même salle, l'un pour étudier le Rapport et l'autre pour écouter le VG, sans que cela pose problème. Les participants à la séance de 1990 étaient deux fois plus nombreux qu'il y a deux ans.

Comme pour le huis clos des médias, les objectifs de la séance à l'intention des députés sont de donner aux parlementaires l'occasion d'étudier le Rapport et d'obtenir des explications du vérificateur général. En donnant ainsi aux députés toute une matinée pour examiner le Rapport, on leur permet de bien se familiariser avec les questions d'intérêt pour eux. Par conséquent, ils ne s'arrêtent pas indûment aux «histoires d'horreur».

Pour la première fois, le président du CCP a accepté que soit projeté l'enregistrement vidéo en guise de déclaration préliminaire pour la réunion du Comité. Une version unilingue a été projetée (avec le consentement des membres présents). Cet aperçu du Rapport d'une durée de 12 minutes semble avoir été apprécié.

Les directeurs principaux du BVG discutent de chapitres avec des journalistes au huis clos des médias (ci-dessus). Page suivante : (en haut) Len Hopkins, président du CCP, cause avec le personnel du CCP, et Mark Hill (deuxième à droite), (Centre) Ken Dye, avec l'aide de Shyla Mindell, montre au député David Stupich le logiciel Full/Text. (En bas) Raymond Dubois, sous-vérificateur général, avec le député Don Boudria.



Le dépôt du Rapport annuel de 1990

par Mark Hill

Dans sa plus simple expression, le dépôt du Rapport annuel de la Chambre vérificatrice général a fait sans décorum. Quelqu'un en remet simplement un exemplaire, dans chaque langue officielle, au bureau du président de la Chambre. La Loi sur le vérificateur général dispose qu'une fois qu'il a reçu le rapport, le président doit le déposer «immédiatement» à la Chambre, après quoi, le Règlement de la Chambre des communes prévoit son renvoi immédiat et permanent au Comité permanent des comptes publics. Ce qui se passe par la suite est laissé à l'entière discrétion du Comité des comptes publics.

Dans les faits, la présentation du Rapport annuel du VG s'est raffinée considérablement et se déroule selon un scénario beaucoup plus compliqué que ce minimum prescrit. Elle est maintenant accompagnée, entre autres choses, d'une présentation médias, d'une présentation préalable aux députés intéressés et de toute une gamme de produits complémentaires conçus pour aider les parlementaires, les médias et les Canadiens à prendre connaissance



Mark Hill, directeur de la liaison avec le Parlement, avec le vérificateur général, Ken Dye.

du vaste éventail de sujets dont traite le Rapport annuel.

Dans cet article, nous voulons relater comment s'est déroulé le dépôt du Rapport annuel de 1990 du VG. Nous y retrapons ce qui a motivé la création des activités et des produits qui contribuent à faire de la simple présentation du Rapport une suite d'événements qui tiennent occupés un grand nombre d'employés du BVG.

Présentation à huis clos aux médias : un intérêt manifeste

La présentation à huis clos aux médias commence à 9 h le jour du dépôt du Rapport à la Chambre des communes et ne se termine qu'au moment même du dépôt, à 14 h. Pendant tout ce temps, les journalistes examinent le rapport et peuvent demander des précisions et des explications aux employés du BVG. Il leur est toutefois interdit de quitter les lieux ou de transmettre un exemplaire du Rapport destiné à la publication tant que le dépôt officiel n'a pas eu lieu (ces conditions sont acceptées par chaque journaliste dès son arrivée). La présentation à huis clos vise à donner aux journalistes la possibilité d'examiner le Rapport, d'étudier les messages parloirs complexes qui s'y trouvent et de demander des explications au personnel du BVG, sans se sentir pressé par le temps. Du point de vue du Bureau, il

vaut la peine d'organiser cette séance, puisque la couverture médiatique qui suit est plus judicieuse. Les journalistes ont ainsi tendance à s'attarder aux histoires d'horreur qui ressortent s'ils parcourent le Rapport en vitesse avant la rédaction d'un article. Un peu plus de 100 journalistes ont assisté à la présentation à huis clos de 1990 où ils ont pu bûcher sur le document de 800 pages dans un calme relatif. Bon nombre en ont profité pour visionner l'enregistrement vidéo et ont décidé d'utiliser plusieurs séquences pour les reportages télédiffusés plus tard dans la journée. Plusieurs employés du BVG ont eu du pain sur la planche, prodiguant leurs explications sur certains des chapitres les plus en vue, dont celui sur le programme d'immigration et celui sur l'exécution de la Loi de l'impôt sur le revenu par le ministre du Revenu (chapitre 24).

Du point de vue d'un observateur, la séance à huis clos s'est avérée une fois de plus très utile comme en témoigne la couverture de qualité, sérieuse et équilibrée qu'en ont fait les médias plus tard dans la journée et les jours suivants. On a beaucoup parlé des questions de l'heure, comme l'immigration et le soutien médical au ministère de la Défense, et d'autres questions, non moins importantes pour une bonne administration publique, ont été portées à la connaissance du public canadien. Parmi ces dernières, mentionnons la question de la sécurité de l'information et celle de l'administration des aéroports.

Séance à l'intention des députés : un intérêt marqué

Dans la matinée qui précède le dépôt du Rapport, le président du Comité des comptes publics préside une présentation confidentielle du Rapport annuel



Scott Milne (deuxième à droite) de l'équipe centrale discute avec (à partir de la gauche) Vinod Sahgal de l'équipe des affaires extérieures, Eric Annila, de la Direction de la vérification informatique et Nancy Cheng de l'équipe de douanes et accises.

Osland, a mené l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux effectuée par le Bureau conjointement avec le General Accounting Office des États-Unis. Ce projet de recherche avait pour but de relever l'information financière sur les gouvernements fédéraux dont les utilisateurs ont besoin. Au Canada, les résultats de l'étude ont été soumis à l'examen des députés, du gouvernement et du CCVOSP. Deux conseillers, Ross Skinner et Glenn Ross, ont présidé le Comité consultatif indépendant du vérificateur général, aidé à affermir nos vérifications d'attestation, à rédiger l'ébauche de l'opinion succincte sur les états sommaires du gouvernement ainsi qu'à mener à bien plusieurs projets dont les ERFGH.

Un autre intervenant clé du BVGA a été le directeur principal John Adshad. « Il faut discuter sans désenparer à huis clos avec les hauts fonctionnaires du gouvernement si l'on veut obtenir des changements significatifs. John a pu développer ce genre de liens avec le BCG. Au cours des cinq dernières années, ses efforts ont joué un rôle capital», précise Ron.

«Nous devons aussi garder à l'esprit que la vérification des états

financiers sommaires est, dans une large mesure, faite par les équipes de vérification chargées des ministères, remarque Ron. De notre point de vue, au centre de la vérification, nous pouvons voir l'ampleur de la collaboration qui s'établit entre les divers groupes. Les équipes chargées de ministères et les autres directions de vérification doivent s'acquitter de beaucoup de travaux prioritaires vers la fin de l'été. Elles ont des chapitres et des notes de vérification à mettre au point, sans oublier la vérification financière prévue à l'article 6. Elles parviennent à tout faire. Je pense qu'il est remarquable qu'elles parviennent à jongler avec les délais et à s'en tirer. La coopération est excellente à la grandeur du Bureau.»

Opinion sans réserve

Le travail sans relâche accompli par tous ces groupes a mené à la formulation de la première opinion sans réserve sur les états financiers du gouvernement du Canada. En 1990, le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor ont amélioré les conventions comptables du gouvernement. Plus particulièrement, ils :

- ont prévu des «provisions pour éventualités générales» pour tenir

- compte de mesures possibles en vertu d'accords multilatéraux, visant à alléger la dette ou le service de la dette de pays en situation financière précaire;
- ont redéfini l'entité comptable pour y inclure précisément les sociétés d'État et consolidé les états financiers des sociétés dépendant de crédits et les états financiers du gouvernement et prévu une provision pour le plein montant de l'indétermination des pensions de retraite.

Ces changements ont été appliqués rétroactivement. Les chiffres pour les déficits des années antérieures et les déficits cumulés ont été redressés. Ce traitement comptable est conforme aux recommandations de l'I.C.C.A.

Il reste deux questions à examiner. D'abord, le gouvernement devrait continuer d'étudier et de suivre, s'il y a lieu, les recommandations formulées par le CCVOSP. Ensuite, il devrait présenter ses états financiers dans un rapport financier annuel concis, mais complet. Ron a ajouté que l'été dernier, un des conseillers qui examinait une ébauche des états financiers du gouvernement constatait : «Pour ce qui est de la clarté, je donnerais aux états financiers la note de 2 sur une échelle de 10.

En réalité, les prochains enjeux seront de faire en sorte que l'on puisse réitérer cette opinion sans réserve, d'encourager le gouvernement à simplifier et à rationaliser les états financiers sommaires et à regrouper les données de telle sorte que la clarté de l'information soit améliorée. «J'ai le ferme espoir que le gouvernement, le CCP, le CCVOSP, et notre Bureau maintiendront leur appui et leurs encouragements et que d'ici peu, l'on pourra attribuer la note de 9 sur 10 relativement à la clarté des états financiers», conclut Ron.

A qui reviennent les lauriers?

La modification des conventions comptables représente toute une réalisation. Ron l'attribue à plusieurs intervenants. D'abord, au vérificateur général Ken Dye lui-même. Il a décidé de mettre l'accent sur les états financiers du gouvernement au cours de son mandat. Il a déployé maints efforts pour que l'amélioration des états financiers soit inscrite en priorité à l'ordre du jour du gouvernement et je crois que ses efforts ont porté fruit», de faire remarquer Ron. Ensuite, Ron rend hommage au CCP. «Sans relâche, pendant 12 ans, il a incité le gouvernement à améliorer ses conventions comptables», déclare Ron.

Ken Dye est devenu le premier vérificateur général à émettre une opinion sans réserve.

Il l'attribue en troisième lieu au président du Conseil du Trésor et au ministre des Finances, qui ont pris la décision de changer les conventions comptables.

Enfin, il louange le Bureau du contrôleur général. «J'estime que ces bureaucraties ont fait un travail formidable pour amener des changements de façon pratique et ordonnée. Ils ont eu la patience et la persévérance qu'il faut pour faire adopter un ensemble de règles comptables révisées qui conviennent à la fois aux budgets et aux rapports» précise Ron. Le contrôleur général Andy Macdonald et le sous-ministre des Finances Fred Gorbet ont joué un rôle déterminant.

Bien entendu, le BVG a aussi déployé beaucoup d'efforts. En 1984, Ken Dye a lancé un projet de recherche visant à mieux comprendre les principes des rapports sommatifs. L'ancien vérificateur général adjoint, Lyle

et, plus tard, les données réelles. Il s'agit d'assurer une cohérence entre les données budgétaires et les données réelles.

«Un défi de taille lorsque l'on élabore de nouvelles conventions comptables pour le gouvernement fédéral consiste à faire en sorte qu'elles conviennent tant au budget qu'aux rapports financiers, ce qui est loin d'être facile», explique Ron.

«La décision de passer aux actes et de modifier les conventions comptables n'a été prise qu'en juillet 1990. Ce fut un beau cadeau pour l'être même si un grand nombre d'employés ont dû renoncer à leurs vacances parce que nous avons dû commencer à travailler avec de nouvelles règles, fait observer Ron. Il nous a fallu étudier ces nouvelles règles pour nous assurer que les nouvelles conventions comptables allaient nous permettre de donner une opinion sans réserve.

«Nous avons travaillé tout l'été avec le BCG et nos conseillers. Nous pouvons maintenant déclarer que si règles, les états financiers devraient présenter fidèlement la situation conformément aux conventions comptables révisées susmentionnées. Il s'agit là d'une grande amélioration.»



Martin Wickham (à droite) de l'équipe centrale discute avec Andrew Lennox de l'équipe des affaires extérieures.

Changements récents, amélioration substantielle

«Heureusement, le Comité des comptes publics, au cours des douze dernières années, n'a pas ménagé son soutien au vérificateur général et à ses travaux sur les états financiers sommatifs du gouvernement, déclare Ron. Ainsi, à l'autisme de 1989, le CCP a publié un rapport dans lequel il demandait au gouvernement de régler les questions qui préoccupent le VG au sujet des états financiers.»

Dans son rapport, le CCP demandait expressément au président du Conseil du Trésor et au ministre des Finances de modifier les conventions comptables du gouvernement. Ces deux ministres ont la responsabilité d'établir ces conventions comptables. L'usage veut que le gouvernement modifie ses conventions comptables dans le budget d'abord et dans les Comptes publics ensuite. Les données prévisionnelles sont donc modifiées

Les réserves portaient sur : l'absence de provision suffisante pour les dettes des pays en situation financière précaire, l'omission d'inclure les sociétés d'Etat dans l'entité comptable et l'omission de comptabiliser le plein montant du passif relatif à l'indexation des pensions de retraite.

Une collaboration professionnelle fructueuse - La vérification des états financiers du gouvernement

Le 4 octobre 1990, le vérificateur général, Ken Dye, est devenu le premier vérificateur général à émettre une opinion sans réserve sur les états financiers du gouvernement du Canada.

Ce tournant digne de mention est attribuable aux efforts déployés pendant des années par le BVG, le Bureau du contrôleur général et le gouvernement. Dans une interview accordée à la rédactrice Ann Wesch, le vérificateur général adjoint Ron Thompson nous relate les démarches, dans la coulisse, qui ont précédé cette première opinion sans réserve.

Ron explique qu'avant l'adoption de la Loi sur le vérificateur général en 1978, il n'existait pas d'opinion du vérificateur succincte pour les états financiers sommaires du Canada. À l'époque, il fallait annexer un certificat pour chaque état et indiquer que sous réserve de commentaires dans le Rapport annuel, ce certificat était valide.

Après l'adoption de la Loi sur le vérificateur général, les règles du jeu ont changé. D'ores et déjà, le vérificateur général allait devoir émettre une opinion succincte sur les états financiers sommaires. «À l'époque, je travaillais avec John Kelly (anciennement vérificateur général adjoint), se rappelle Ron. Je me rappelle tout le temps que nous avons consacré à préparer une première opinion succincte. Ensemble, nous essayions de rédiger l'opinion. Nous devions déterminer si les états étaient crédibles et s'ils présentaient fidèlement la situation, ce qui signifiait que nous devions trouver des critères en fonction desquels juger les états. Il n'en existait pas. Il n'y avait pas de principes comptables généralement reconnus pour les états financiers du gouvernement. Nous avons donc

examiné avec soin les conventions comptables du gouvernement pour la préparation des états financiers. Nous avons constaté que certaines des conventions comptables alors observées par le gouvernement pour préparer ses états étaient inadéquates.

«Nous étions donc d'avis, poursuit Ron, que les états financiers du gouvernement, ne présentaient pas fidèlement la situation et n'étaient pas une bonne source d'information ni pour les députés ni pour les autres lecteurs. Ces dernières années, ces lacunes observées dans les conventions comptables avaient donné lieu à d'importantes réserves dans l'opinion du vérificateur général sur les états financiers.» Le problème s'explique du fait que le Bureau avait une vision, une conception de ce qui, à son avis, constituait la présentation fidèle de la situation financière. Le gouvernement utilisait d'autres normes. «Nous avions besoin d'un tiers pour nous aider à trouver ce qu'était une présentation fidèle et à trouver une façon plus objective et

donc plus crédible de juger de cette fidélité.» Entre en scène le CCVOSP, le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public créé en 1981 par l'Institut canadien des comptables agréés (I.C.C.A.). Ce comité examine les besoins en information des utilisateurs des états financiers du gouvernement, de ceux qui les préparent et de ceux qui les vérifient. Il élabore, améliore et recommande des conventions comptables et des normes de présentation qu'il soumet à l'examen des gouvernements canadiens et des vérificateurs. Depuis 1983, le CCVOSP a publié six prises de position importantes sur touchant les états financiers sommaires des gouvernements. «Progressivement, notre vision de ce que devait être une présentation fidèle est devenue plus objective, déclare Ron. Cependant, jusqu'à cette année, nous avions trois réserves importantes concernant les états.»

(De gauche à droite) Bill Bradshaw, Ron Thompson, Basia Ruta de l'équipe centrale avec John Turnbull (assis) de l'équipe des arts et de la culture.





Le mot de Ken Dye

Le 30 octobre 1990, j'ai déposé à la Chambre des communes mon dixième et dernier rapport annuel. Depuis dix ans, j'inclus dans le premier chapitre de mon rapport, mes impressions sur la façon dont le gouvernement a mis en oeuvre les politiques et programmes du Parlement ainsi que certains des points saillants de mon rapport. Ce faisant, je m'adresse aux représentants élus pour qui je travaille.

J'en ai également profité, avant mon départ, pour jeter un regard rétrospectif sur les années quatre-vingts.

J'ai pu déclarer aux députés qu'au cours des dix dernières années, le contrôle qu'exerce le Parlement sur les derniers publics avait été renforcé. J'ai également mentionné qu'en cette période d'austérité, nous pourrions maintenir accordé plus d'importance à l'obligation de rendre compte à tous les niveaux, du Parlement à tous les échelons où des gestionnaires exercent leur pouvoir de dépenser l'argent des contribuables en passant par le gouvernement.

J'estime, par exemple, qu'il faut sans tarder que les priorités soient établies dans l'administration fédérale, dans un plus grand souci de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacite. Il pourrait, et devrait, y avoir plus d'empressement à combler les lacunes relevées et à adopter des pratiques de gestion qui donnent des résultats. J'ai déclaré au Parlement que la lenteur avec laquelle les mesures de redressement étaient prises, dans maints domaines, était décevante.

Dans ce monde d'une complexité sans cesse croissante, j'admets que

les rouages de l'administration publique ont également gagné en complexité. La demande de nouveaux programmes d'une réelle importance ne cesse de croître, et l'exécution de ces programmes est toujours plus coûteuse. Pendant ce temps, le gouvernement est immobilisé sous le poids de la dette nationale qui ne cesse de s'alourdir.

Le secteur public et le secteur privé ont tous deux un important rôle à jouer. Le rôle du gouvernement est de veiller à ce que les bonnes décisions soient prises en ces temps difficiles, s'il veut orienter le Canada vers la stabilité économique, tout en respectant les droits des Canadiens et en répondant à leurs besoins.

Le secteur privé doit mener sa barque consciencieusement dans une mer agitée par les changements socio-économiques tout en visant la rentabilité. Le secteur public, quant à lui, doit essayer de maîtriser cette mer.

Même si nous traversons une période difficile, j'espère que les contribuables estiment toujours que les fonds confiés au gouvernement seront dépensés avec économie, efficacité et efficacité et qu'ils continuent d'exiger qu'il en soit ainsi.

Le citoyen moyen a besoin de cette assurance pour garder confiance dans les institutions publiques de son pays. Voilà pourquoi l'obligation de rendre compte est importante.

Voilà pourquoi l'examen critique public des comptes et des procédés de tous ceux qui dépensent les deniers publics est essentiel.

J'ai déclaré aux députés que le Parlement devait faire fonction de catalyseur puissant de la reddition

des comptes et que les institutions fédérales devaient inspirer respect et confiance aux Canadiens.

J'espère que le Rapport de 1990 et tous les travaux de mon bureau aideront le Parlement à assurer que des comptes sont bien rendus, ce qui contribuera à accroître le respect et la confiance qu'inspire aux Canadiens le gouvernement fédéral.

Kenneth M. Dye, F.C.A.



Table des matières

1	Le mot de Ken Dye
2	Une collaboration professionnelle fructueuse - La vérification des états financiers du gouvernement Ron Thompson, vérificateur général adjoint, nous relate les démarches, dans la coulisse, qui ont précédé notre première opinion sans réserve.
5	Le dépôt du Rapport annuel de 1990 Mark Hill, directeur principal de la liaison avec le Parlement, nous dit comment s'est déroulé le dépôt du Rapport annuel de 1990.
8	En dernière analyse... Le dernier Rapport annuel de Kenneth Dye au Parlement vu par les médias Hiadini Wilson examine la réaction des médias au Rapport annuel.
11	Les manchettes : le point de vue des journalistes Ann Wesch a interviewé quatre journalistes pour savoir ce qu'ils pensaient du Rapport annuel.
13	Pas de portrait de famille complet sans les bureaux régionaux Roger Simpson, directeur principal du bureau d'Edmonton, donne les principales caractéristiques des bureaux régionaux.
16	Le syndrome du baby-boom Extraits d'un exposé présenté par Esther Stern, directrice principale.
18	Conférence sur la célébration et l'examen Extraits de deux allocutions prononcées par Otto Brodtrick, directeur principal.

Couverture
Le 4 octobre 1990, le vérificateur général, Ken Dye, est devenu le premier vérificateur général à émettre une opinion sans réserve sur les états financiers du gouvernement du Canada.

Opinions

Directeur principal
John Zegers

Rédactrice en chef
Ann Wesch

Rédactrice adjointe
Christine LaSalle

Collaboration
Hiadini Wilson

Photographe
Ann Wesch

Éditeur et arts graphiques
Christina Daly
Debbie Meagher

Traduction
Lise Clermont
Marie-Thérèse Cosmato
Louiselle Gagnon

Conseillers à la rédaction
Mike McLaughlin
Lucien Quinly
Ron Warne

Imprimeur
M.O.M. Printing

Opinions est publié tous les trois mois par la Direction des rapports et des communications. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste de distribution à :

Opinions, arrêt 11-13
Bureau du vérificateur général
du Canada
240, rue Sparks, tour ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 8, No 4

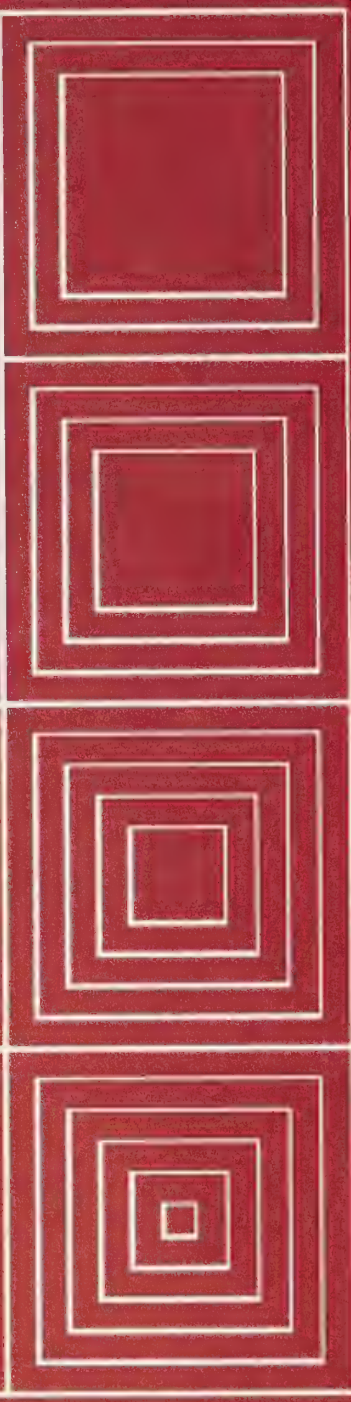
Opinions

Bureau du vérificateur général du Canada

La première opinion sans réserve sur les états financiers du gouvernement



Vol. 8 N° 4 • 1991



Opinions

Office of the Auditor General of Canada



Vol. 9 No. 1 • 1991

Contents

Opinions

Principal

John Zegers

Editor

Ann Wesch

Associate Editor

Lucien Quinty

Photographs

Philip Hannan

Desmond Kimmitt

Holly Shipton

Ann Wesch

Desktop Publishing & Graphics

Christina Daly

Anne King

Debbie Meagher

Translators

Lise Clermont

Louiselle Gagnon

Carolina Rott

Editorial Advisers

Mike McLaughlin

Larry Meyers

Ron Warme

Printer

M.O.M. Printing

Opinions is published every three months by the Reports and Communications Group. Please address all correspondence and changes of mailing labels to:

Opinions, Stop 11-13

Office of the Auditor General
of Canada

240 Sparks Street, West Tower
Ottawa, Ontario

K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 9 No. 1

Reflections

1

Looking Back ... Ken Dye Reflects

2

An interview with the former Auditor General.

Farewell Ken!!

5

Numerous parties and farewell events were held.

Three of the major public farewell events are described.

The Dye Decade

8

Former Principal Desmond Kimmitt evaluates the impact of Ken Dye on the Office of the Auditor General.

Ken's Favorite Cartoons

12

A selection of cartoons that appeared in newspapers during Ken Dye's tenure.

Plugging into Parliament: An Auditor's Guide to Parliamentary Publications

14

Parliamentary Liaison Officer Holly Shipton describes the variety of parliamentary publications available.

Dye's Goodbye

18

Reprint of an article by Margaret Nearing in **CAMagazine** assessing Ken Dye's decade of monitoring the public purse.

Cover

Canada's eighth Auditor General, Kenneth M. Dye.

Photo by Philippe Landreville.



Reflections



- encouraging concepts of better public sector management by removal of constraints and emphasis on good performance and values;
- emphasizing the importance of free access by the auditor to the information required to do the job; and
- development of model financial information reporting by governments.

As I make my first appearance in these pages, I want to express my own personal thanks to my predecessor Ken Dye. After only a short time as Auditor General, I have come to appreciate Ken's legacy to this Office.

During the 1980s the stature of the Office of the Auditor General of Canada grew significantly in Canada and around the world. Much of this was due to the diligent and forward-looking policies of Ken Dye.

As a result, I have inherited a well-organized team of professionals, dedicated to the idea that Parliament should have the very best information on the way public servants spend tax dollars.

I am very much aware of the considerable achievements of the OAG during Ken's leadership. I need only cite a few of these:

- greater accountability by Crown corporations to Parliament;

Ken has taken pains to point out that these achievements were the work of a number of men and women who remain unknown to people outside the OAG. However, most of these successes would not have been possible without Ken Dye's leadership and inspiration.

So, on behalf of all of your friends and colleagues at the Office Ken, *au revoir et merci*.

I have a large pair of shoes to fill and a tough act to follow. However, I am honoured to be following in the tradition of people like Maxwell Henderson, Jim Macdonell and Ken Dye.

I hope that I can move the OAG into the new century with the same kind of leadership they demonstrated. During the next 10 years I want to bring about a heightened sense of accountability for the spending of public funds.

At the end of my term, I'd like to feel, as Ken does, that my time

here has made a difference. I want to be able to make a concrete contribution to the improvement of the nation's financial health. While processes are important, it's results that count.

One of the major reasons I decided to accept my new post was the opportunity to work with an organization where you can see tangible results which benefit Canadians. There couldn't be a better way for a chartered accountant to serve his or her country.

Another reason was my strong feeling of confidence in the future of this country. It's a time when serious questions are being asked of where Canada is going, particularly in my native province. If I, and this Office, can contribute in any way to removing that uncertainty, I'll be very satisfied.

I see this Office as a vehicle for reinforcing our national institutions. Canadians, if they are to remain united, must have faith in their governments. One important element of that faith is the knowledge that their tax dollars are being spent wisely.

The Office of the Auditor General of Canada can play a role in building that confidence by giving the Canadian people, through their elected representatives, an idea of whether that objective is being achieved.

L. Denis Desautels, f.c.a.

Looking Back

Ken Dye Reflects

As Ken Dye's 10-year appointment as Auditor General drew to a close, Reports and Communications Principal John Zegers and Opinions Editor Ann Wesch found Ken Dye in a reflective mood.

Opinions: Has the job been what you've expected?

K. Dye: It's been more interesting than I ever expected it would be. I didn't have a lot of preconceived notions of what the job would be. My previous contacts with Ottawa had been slim. I had no sense of the dynamism of the Office. I also didn't understand the international dimensions of the job, which are considerable.

There was a long learning and initiation period — it went on for probably a year. I put a great deal of effort into understanding both Ottawa and the Office. My family couldn't move to Ottawa until school was finished, so for several months I worked every day from 7:00 in the morning until 11:00 at night.

Opinions: What are the ways that you feel that you have left your mark on the Office?

K. Dye: I think most people would say these were the "high-tech" years, particularly since 1984-85. The Office's degree of technological sophistication is the equal of any audit office in the world. I think people will remember the transformation of our capability into a high-tech operation. The Office is amazingly capable.



Internally, I was pleased with one of our early successes — getting changes to the Financial Administration Act enabling us to conduct special examinations of Crown corporations. That was due to the good work done by Assistant Auditor General Bill Radburn and his group. The first round of special examinations is a success. We've learned a lot. I think the second round of special examinations will be less expensive, and more targeted.

I was surprised at how easily the Office was able to absorb the requirements made by the changes to the FAA. Originally, we projected substantial additional person-years and cost to do these special exams. As it turned out, there was no additional staff required and the cost was about 3 percent of our activity for several years. It wasn't disruptive.

Recently, I was pleased that I signed the financial statements of the Government of Canada, for the first time without

reservation. (See cover article in **Opinions**, Vol. 8 No. 4).

Inside the Office, I think people know what their job is and they enjoy doing it. There's meaning to our activities; people are dedicated to the work of the OAG. I'm impressed with the sense of equality here; I don't think we have either a sexist or a language bias.

I thought we would have more women in the Assistant Auditor General ranks. During my time, we've employed or promoted many women at senior levels. For various reasons, we've lost them. Mainly, they've gone on to earn big promotions in the public service.

But now we're sitting with good "bench strength" if you will. We have an impressive number of talented women in the 30 to 35 year age range. Of course, Assistant Auditors General aren't taken from this age range, they're 40 to 45 years old. But the Office has flexible policies; we compensate for women

wanting to extend their maternity leave, or to work reduced or flexible hours in order to facilitate family time.

Evolution of value-for-money work

Opinions: What was your attitude towards attest auditing?

K. Dye: I have re-emphasized attest auditing. When I became Auditor General, attest had slipped in prestige; everyone wanted to get into value-for-money auditing. I think I have restored it to a place of prominence in the Office. And, the cost of doing the attest audit has been significantly reduced. Attest is an important part of our mandate.

Opinions: How has value-for-money work evolved?

K. Dye: My impression of the first Auditor General's report I saw was that it was a "systems think piece". Now the Office was in a transitional state and over time you've seen an evolution to more performance or results-based audits. I think that this type of audit has far more meaning to Parliament because it focusses on programs, and on the questions of whether



Lu Peijan, Auditor General of China, receiving a gift from Ken Dye.

value for money is being achieved as opposed to looking at structural or systems problems. By that, I don't mean that systems work should be tossed out. I think it has relevance in certain circumstances, but I think we should be flexible.

Opinions:

How has the Office's relationship with the Public Accounts Committee evolved?

K. Dye: It has certainly evolved over the 10 years. It was in transition when I arrived. Bill Clarke was the chairman then; he was one of a series of dynamic chairmen. Over time, the PAC became quite independent of the Office. The effectiveness of the Committee varies with the politics of the day and the priorities of the politicians. I think, on balance, our relationship with the PAC has been good and we've received strong support from them. The relationship has been very constructive.

International work

Opinions: Would you describe the international work you've done and explain how it's evolved?

K. Dye: I recall my first meeting with the Board of Governors of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). There was no sense of urgency and little agenda. And I remember being profoundly affected by the developing countries that were there. They were talking about their very basic needs and we were there with a richness that we didn't even appreciate. So, I became interested at that time in



Bill Clarke, former M.P. and PAC Chairman, with Ken Dye at the Legislative Auditing in Crown Corporations Workshop, January 1983.

trying to make INTOSAI work better.

If you look at INTOSAI today it has five or six programs, a Journal, which was a Canadian idea, a Triennial Congress and so on. And most importantly, it's doing things now. It's got three task forces on auditing standards, accounting standards and internal controls. A personal project of which I'm very proud is IDI, the INTOSAI Development Initiative. It's been immensely successful. It's going to have a \$1.5 million budget this year. In essence, what it's doing is sharing information around the world. I think it's for this project that I might be remembered for making a difference in the developing world.

Auditing internationally has grown amazingly in terms of capability. I think Canada's played an important role through INTOSAI. We've also contributed to the improvement of the quality of audit at NATO and on the United Nations panel.

I've also been involved with the IFAC, the International Federation of Accountants. I was pleased to see the IFAC recognize public sector

accountants. IFAC represents some 900,000 professional accountants in the world, and until recently, they had no focus on the biggest part of the economy in the world, which is the public sector. In 1985, they decided to do something about it. I was the first chairman. It has really moved ahead. There are only five or six countries where the accounting profession is committing significant resources to the public sector. Canada is one of the leaders. IFAC's challenge is to set accounting and auditing standards for the world. I'm off to Jakarta next week (March 1991) to chair my last meeting.

Opinions: What do you think have been the accomplishments of Agenda 91?

K. Dye: I've always been a believer that a chief executive officer really prepares for his succession. There were certain things I wanted the Office to do; it was quite a long list of perhaps 20 points. I was really pleased how Agenda 91 got built into our priorities planning, how it got into the minds of the administration and the auditors; we really wanted to be there by 1991. In fact, I thought we achieved most points by late 1989-90. While we didn't achieve a few points, they were

peripheral. My sense is all the really important core objectives have been achieved with some distinction.

Major accomplishments

Opinions: What do you consider your major accomplishments of the 10 years?

K. Dye: I can't single out one issue; it's a whole series of things. We're singing from the same song sheet today; we weren't 10 years ago. We had all kinds of talent, but it was unco-ordinated. I think the management team's done a good job in focussing the Office. The methodology is pretty much in place, the professional development is in place, the right people have been hired, the talent is there: it's a very effective office. We now understand our mandate and who our client is.

Certainly the Canadian people have confidence in this Office. I can't go down the street without somebody saying, "Well done, Auditor General". I think Parliament is satisfied, if not impressed. I think even the bureaucracy would grudgingly admit that we're a potent force who knows what it's doing, and we try to be constructive. So, the relationships with our publics are strong, which I think is right.

Opinions: You have put a lot of energy into the area of methodology development.

K. Dye: There's an enormous amount to be done in the area of methodology. I see it as one of the engines that drives this place. I'm a firm believer in thinking about process and documenting what we do. It's one of the

things that makes us different from other offices; we share our methodology.

Opinions: What have been some of the limitations or disappointments as Auditor General?

K. Dye: The major one, of course, was the Petrofina case, which ended up before the Supreme Court of Canada. It came to a frustrating end of no resolution. I was quite frustrated by it. We haven't had any audit failures that I'm aware of. There have been very few issues that have nagged at me or where I feel that we could have done better. I feel that we've had many accomplishments and very few disappointments.

Opinions: What effect has the position had on your family life?

K. Dye: The job puts you in a fish bowl, which is not something my family seeks. My wife decided not to make herself available for interviews. Anything that is public is my responsibility. The family has met fascinating people as a result of my position and has travelled widely.

Opinions: And now we have a new Auditor General ...

K. Dye: I know that Denis Desautels will come to recognize, as I have, the wealth of experience and judgment that resides in the Office. I know that under his distinguished leadership, I leave the Office confident about the future of the OAG.



Ken Dye with new Auditor General Denis Desautels.

Farewell Ken!!

As Ken Dye's decade as Auditor General drew to a close, numerous parties and farewell events, both private and public, were held. Three of the major public farewell events are described here.

Speaker's Dinner

On 25 March 1991, the Speaker of the House of Commons, the Honourable John Fraser, and Mrs. Fraser, hosted a gala black-tie dinner for Ken and Fran Dye. Ken's immediate family, his brother Laurie from Vancouver, Fran's sister and her husband, from Toronto, were in attendance as well as the members of the Executive Committee and their wives, senior representatives from the Government and the House of Commons.

Government Reception

On 26 March, the Government of Canada represented by Treasury Board President Gilles Loiselle and Comptroller General Andy Macdonald, hosted a cocktail reception in Ken's honour at the Lester B. Pearson Building. This function was well attended by the PX community of the Office of the Auditor General as well as by other invited guests from government departments and Crown corporations. Mr. Loiselle presented Ken with a 10-year service award signed by the Prime Minister and a beautiful painting of Parliament Hill by the Canadian artist Shirley Mungall.

Office Farewell

OAG staff were given the opportunity to say goodbye to Ken Dye on Thursday 28 March 1991 at a farewell party at the Radisson Hotel. Approximately 550 Office staff, Members of Parliament, Senators and other invited guests attended the reception.

A number of guest speakers, as well as Master of Ceremonies, Deputy Auditor General Ron Warne, paid tribute to Ken Dye's achievements as Auditor General:

- Gordon Cowperthwaite, Chairman of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation;
- Nick Sibbeston, MLA from Nahendeh, Northwest Territories, Chairman, Standing Committee on Public Accounts;
- The Honourable Don Johnston, President of the Liberal Party of Canada, former President of the Treasury Board at the time of Ken Dye's appointment;
- Larry Meyers, Deputy Auditor General; and
- Raymond Dubois, Deputy Auditor General.

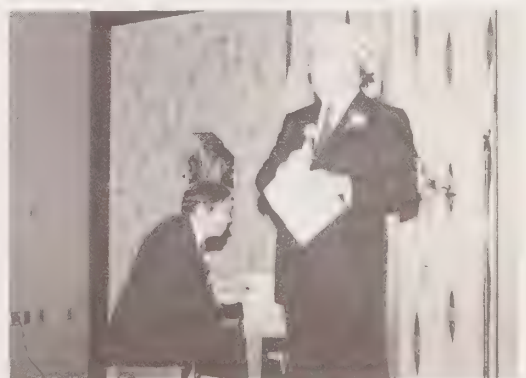
All the speakers focussed on the considerable achievements of the "Dye Decade", complimenting Ken on his vision, dedication, and vigilance in pursuing the concepts of value for money. Don Johnston called the party, "A celebration of the 10 wonderful years you have given to this country...All Canadians are indebted to you." Guests also enjoyed watching a video tribute to Ken on a special

edition of a public affairs program. This video spoof, using out-takes of footage, showed the Auditor General answering "probing" media questions.

Ken Dye was presented with a CD ROM disk - the OAG Audit Database - containing 600 megabytes of audit information from five countries; a brass-mounted copy of the Office mission statement, and a complete sound system, including a selection of CDs. A large card, signed by all staff, was also given.

In an emotional farewell speech, Ken thanked all the guests for their best wishes and gifts. He paid special tribute to his wife Fran's unfailing support. And, for his finale, with Don Johnston on keyboard, he gave us his rendition of the classic song, "My Way".

All Office staff wish him well on his return to the west coast as President and Chief Executive Officer of the Workers' Compensation Board of British Columbia.



Don Johnston accompanies Ken Dye's rendition of "My Way".



At the Speaker's Dinner. Ken Dye, Maxwell Yalden, Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission (centre), the Hon. Don Johnston (right).



Ken Dye, Max Yalden, and Treasury Board President Gilles Loiselle (right).

Speaker's Dinner photos by Shott Photo.

"A celebration of the 10 wonderful years you have given to this country."



Jean-Robert Gauthier, M.P., PAC Chairman-Designate with Fran and Ken Dye.



Fran and Ken Dye welcome guests at the Office farewell celebration.



James, Lesleigh and Beth Dye welcome Frances Smith in the receiving line.



Gaby Dubois, and Assistant Auditor General Jean-Guy Laliberté beside some of Ken's favorite cartoons.



From left to right: AAGs David Rattray, Shahid Minto, DAG Ed Rowe, Ken Dye, and AAG Mike McLaughlin.



The organizing committee with the AG, from left to right: Peter Armstrong, Ron Warme, Ken Dye, Shirley Baird, Linda Spencer and Maureen Mitchell.



AG's Executive Assistant Bob Catlow, Ken Dye, Principal Ed Khalil.



DAG Larry Meyers.

"All Canadians are indebted to you."

Don Johnston



DAG Raymond Dubois (left) presents Ken Dye with a copy of the mission statement, observed by Fran Dye and DAG Ron Warme.



Nick Sibbeston, MLA, chairman of the NWT PAC presents Ken Dye with a plaque, observed by Ron Warme.



From left to right: Larry Meyers, Denis and Shirley Desautels, Ken Dye, Mireille Meyers, Fran Dye.



Ken Dye and Ron Warme.

The Dye Decade

by Desmond Kimmitt

Desmond Kimmitt was an audit Principal in the Reports and Communications Group during the Dye decade. He had responsibility for annual report production. For many years he worked closely with the Auditor General on Chapter 1, Ken Dye's personal chapter.

It is too soon to evaluate the full impact of Kenneth Dye on the Office of the Auditor General of Canada.

The visions of predecessors

The reason for this is clear when one contrasts his years as Auditor General with those of his two immediate predecessors. For Maxwell Henderson, his goal was to elevate the profile of the Office by focussing on nugatory payments. This approach to audit increased newspaper headlines and Parliament's interest. The tactic of the "horror-story" undoubtedly changed the Office from just another Ottawa entity into an institution where annual reports were eagerly seized on by journalists, opposition MPs, and the Canadian taxpayer.

James Macdonell's vision was of a different kind. With his background in management consulting, he clearly understood that neither a traditional accounting approach nor the nugatory payment technique of identifying specific acts of waste and extravagance could achieve what he perceived to be the Auditor General's primary role, which was to develop an accountability regime whereby due regard was given to

achieving value for money whenever a tax dollar was spent by government. A broader scope of audit examination was required. And Jim Macdonell's great achievement was the passage into law of the 1978 Auditor General Act, with its value-for-money mandate.

An era of consolidation

When, in 1981, Ken Dye became Auditor General, he inevitably inherited the legacies of his two predecessors: a high profile office, and one committed to comprehensive auditing. It was clearly a time for consolidation; to employ the undoubted impact of his position to make value-for-money auditing work in practice throughout all the echelons of government.

In his 10 years as Auditor General, Ken Dye has made great advances in achieving that. The Office of the Auditor General continues to be known throughout Canada for its independence and candidness. Ken Dye himself has become a familiar figure to all Canadians.

Comprehensive auditing has evolved within and outside the Office of the Auditor General of Canada, and is now widely accepted as a means of probing in depth the affairs of entities in both the public and private sectors.

Many new directions

But Ken Dye has achieved far more than this. The Dye years have been marked by a whole spectrum of approaches. The measure of the effectiveness of his 10 years as Auditor General will lie in the long-term impact of his endeavours. Time alone will provide the test.

However, it is not too soon to enumerate some of the most significant of his undoubted accomplishments.

Monitoring Crown corporations

Early in his mandate, the Office played a major role in the achievement of a value-for-money audit requirement for Canada's



Ken Dye with the late James Macdonell, 1983.

Crown-owned corporations. That framework is now firmly in place and, 10 years later, the special examination procedures are working well. What is still in question is whether the framework has in fact resulted in Crown corporations becoming more efficient and effective; or whether Parliament has any greater understanding of how tax dollars are expended within these government-owned entities. However, the controls and safeguards that the new legislation brought about are undoubtedly important.

The timing is right

In lending his support and expertise to that legislation in the early 1980s, Ken Dye — not for the only time in his years as Auditor General — was assisted by events. While he was lobbying for improved accountability, public attention was being focussed on the floundering of a number of Crown corporations, notably Canadair which had reported a loss of \$1.4 billion in 1982.

Auditing tax expenditures

A parallel state of affairs took place a couple of years later in the case of the infamous Scientific Research Tax Credit (SRTC) Program, which eventually resulted in uncollectible taxes owing to the Crown in excess of a billion dollars.

The now nearly-forgotten fact is that when the concept of auditing tax expenditures was first raised in the Office of the Auditor General, a substantial number of voices were heard in opposition to the idea. Accountants tend to be conservative; and, in accountancy terms, tax

expenditures do not involve a traditional financial transaction.

It says a great deal about Ken Dye that he was the one who immediately recognized that, while tax expenditures in real terms were consuming tens of billions of dollars, the control and accountability procedures in place to monitor the flow of these tax forfeited dollars were singularly lacking.

The study of tax expenditures was well under way when the enormity of the SRTC losses became apparent to Parliament and the Canadian public. Once again, the resources of the OAG had been directed to probing a trouble spot at the right time.

A man of practical vision

But, in terms of evaluating Ken Dye's tenure as Auditor General, his pursuit of the issues of Crown corporation accountability and tax expenditures demonstrates much more than that he possesses a good sense of timing. Both initiatives involved a significant expansion of the concept of the broad scope audit.

The most important thing about people who can dream dreams is that the dreams be attainable. Society needs people of vision whose vision is practical. Ken Dye is such an individual.

Nowhere was this better demonstrated in his 10 years as Auditor General than in his unwavering support and

guidance of the audit activity that produced the three immensely important chapters in his annual reports: "Constraints to Productive Management" (1983); "Attributes of Well-Performing Organizations" (1988); and "Values, Service and Performance" (1990).

Society needs people of vision whose vision is practical. Ken Dye is such an individual.

Once again, there are many inside and outside the OAG who assert that such studies go far beyond normal audit methodology.

But Ken Dye is something of a risk-taker; and his personal understanding that a true audit must probe causes as well as consequences once again prevailed.

The legal challenge

Kenneth Dye's ability to accept risks and also his tenacity will be best remembered in connection with his long legal challenge to the government to provide the information needed to complete the audit of the expenditures related to the acquisition of Petrofina Canada. Although some predicted that his legal



A group of the Dye Decade's senior executives, March 1991. Photo by Ottawa Micrographics.

challenge would fail on the grounds that as a servant of Parliament his ultimate recourse was to Parliament itself, the government of the day felt that the legal interpretation should be pursued. In retrospect, the surprising thing is that the case went all the way to the Supreme Court before he received that rebuff.

The long-term consequences are more difficult to judge. On the one hand, the government's secrecy received strong condemnation in the media; and future governments will likely try to make certain the audit office receives full information on all future transactions. However, another result may be for the government — or Parliament — to attempt to rein in the Office of the Auditor General from any further expansion of its mandate and operations.

The numbers matter

Ken Dye's diversity of approach means that his attention was far from only focussed on the sometimes broad and esoteric regions of comprehensive auditing.

He is very much an accountants' accountant. The numbers matter to him. From the very first he demanded that the government present its accounts in a more appropriate manner, which would allow him to respond with a clean audit opinion.

It took all of his 10 years, encompassing along the way the major and massive Federal Government Reporting Study undertaken in conjunction with the Comptroller General of the United States; and, in his final annual report, Kenneth Dye was able to record that "for the first time since the enactment of the

Auditor General Act, the financial statements present fairly, in accordance with the government's accounting policies, the government's financial position ... My audit opinion on the government's statements is now without reservation."

Many victories

It was far from his only victory; and his wins were in diverse areas.

His pioneer successful "non-smoking" policy was eventually adopted throughout the public sector and much of the private sector. His insistence on universal computer literacy and his innovative uses of the new technology in audit applications led the way for Canada's accounting profession. And his emphasis on the effective communication of audit findings in concise, readable reports has set a standard for government as a whole.

The internationalist

The diverse nature of his audit concerns was not confined to Canada. Reference has already

been made to joint activity with the United States. However, history may well record that Ken Dye's brightest light shone on global concerns.

Jim Macdonell had ensured that Canada's audit office was an international pioneer in comprehensive auditing. Ken Dye consolidated and vastly expanded that role, travelling throughout the world — especially the developing world — in pursuit of improved government auditing.

His abiding global contribution was the creation in 1986 under the auspices of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) of the INTOSAI Development Initiative (IDI).

The overall mission of IDI to foster the advancement of governmental accounting and auditing in developing nations is being most successfully fulfilled.

What should never be forgotten is that it was Ken Dye's original vision, his energy, his money-raising ability, and his political acumen at the international level, that saw IDI established. It will be his own



Ken Dye chaired the Commonwealth Conference in Ottawa, 1987.

permanent legacy to the accounting and auditing world.

Evaluating the Dye era

How will time rate Kenneth Dye as Canada's Auditor General from 1981 to 1991?

The answer to that question may well depend on subsequent events; and on the evolution of auditing, especially in the public sector.

Ten years ago, at the dawn of the application of comprehensive auditing techniques, there was among some the expectation that a broader scope of audit would start something of a chain-reaction within the accounting and auditing profession; that, at the educational level throughout the profession, the requirement would produce new audit professionals with strong inter-disciplinary skills. That really hasn't happened yet.

If anything, the recent tendency has been to try and compress the broader scope of audit back into a traditional accounting mould.

Some observers have sensed a parallel tension within Ken Dye himself. He is the visionary, innovative auditor encouraging initiatives like the recent "Values" Study. But he is also a committed "number-cruncher". In contrast with its European counterparts, Canada's audit office retains an overwhelming accountancy culture. Instead of using his Office's educational resources and value-for-money auditing experience to provide, say, post-graduate training in comprehensive auditing, Ken Dye has chosen to have the same kind of traditional financial student program that is available in private sector accounting firms.

And all this continues to take place at a time when contemporary computerization allows entities to have instant access to sophisticated financial information, and the traditional roles of accountancy and audit are being questioned both in the governmental and private sectors.

Time will decide

Individuals are judged by subsequent events. If the Office of the Auditor General is squeezed back — or chooses to squeeze itself — into a narrowed methodology in relation to its financial, compliance, and value-for-money mandates, then Ken Dye will likely be best remembered for the technological innovations he brought to the Office's auditing, and for his success in achieving vastly improved financial statements from the government.

If, on the other hand, the Office of the Auditor General of Canada reverses something of a more recent trend to what can be perceived as a narrowed audit mode, and builds instead upon the imaginative initiatives that tackled tax expenditures and the profoundly important issues reflected in the "Constraints", "Attributes", and "Values" chapters, and — most recently — the widely acclaimed audits of human resource management, then Ken Dye will be recalled as the Auditor General who vastly enlarged and deepened the concept of comprehensive auditing.

Remembering the man

In commenting on one of his annual reports, a *Globe and Mail* editorial commented on how Ken Dye's personal sense of decency

and fairness was reflected in the pages of his reports.

The thrust of the Auditor General Act is to report exceptions to sound management practice. It calls on the holder of the Office to find fault. And, no less than any of his predecessors, Ken Dye has served Parliament and Canada's taxpayers by highlighting instances of waste and mismanagement and, more important, their causes.

The Office ... was occupied by a very decent and worthwhile person.

But, in addition, he was not afraid to say that some areas of the machinery of government were working well. He gave credit for improvements. He offered special praise to individual and departmental initiatives. He never castigated a deputy minister or any public servant for what seemed like a wasteful decision, when he sensed that the pressure to make the decision was political — a ministerial directive.

When all the dust has settled and the controversies forgotten, the verdict will surely be that from 1981 to 1991 the Office of the Auditor General of Canada was occupied by a very decent and worthwhile person.

And that will be the most important verdict of all.

Ken's Favorite Cartoons

"As someone who has tried to ensure that the results of our audits are clearly and effectively communicated, I have been impressed with the way cartoonists have understood and portrayed our work," writes Ken Dye. All these cartoons appeared in newspapers, over the 10-year period, 1981-91.



Ken Dye finds a use for the new prison. (1986)



Herb Gray was President of the Treasury Board, the Minister responsible for accountability issues. The Auditor General's report drew Parliament's attention to the lack of accountability of Crown corporations and the danger this posed to the public purse. (1982)

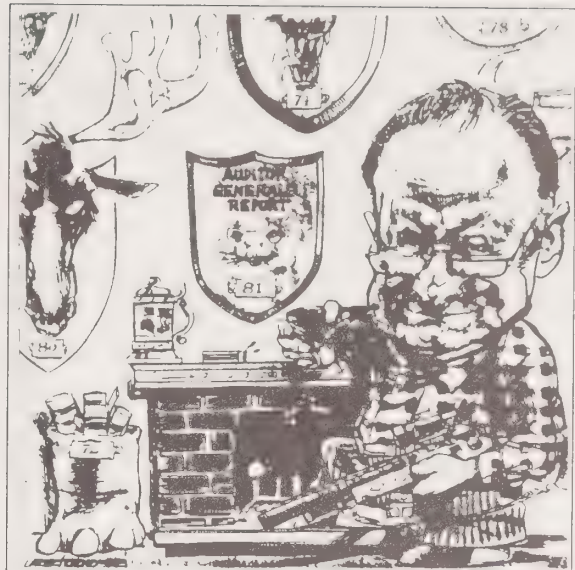


Our intrepid auditors. (1989)

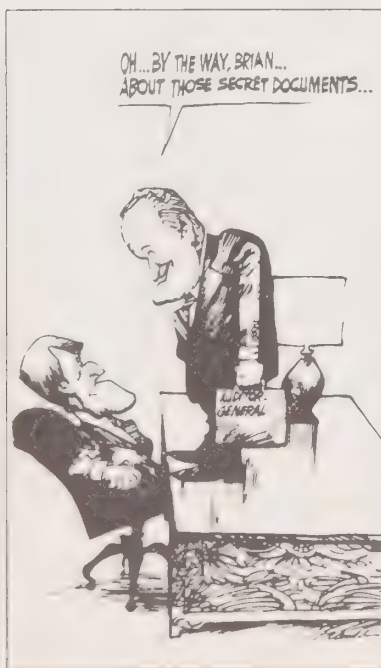


In 1986, the Auditor General was unable to express an opinion on the financial statements of the Canadian Broadcasting Corporation because the CBC's financial records had been fouled up with the introduction of a new computer system.

Ken Dye's first annual Report disappointed the *Toronto Star*, which showed him as a big-game hunter bagging a mouse. (1981)



The late October timing of the release of the Auditor General's report produced a number of cartoons on a Halloween theme. (1989)



The *Globe's* Franklin pays tribute to Ken Dye's tenacity. (1984)

Ken Dye has some good news for Finance Minister Michael Wilson. (1989)



Plugging into Parliament:

An Auditor's Guide to Parliamentary Publications

by Holly Shipton
Parliamentary Liaison Officer

How can you keep up with what is going on in Parliament? How can you be sure you haven't missed something important?

It's the job of the Parliamentary Liaison Group (PLG) to monitor Parliament's activities and inform audit Principals about developments in their areas of interest. In calendar year 1990, PLG processed about 4,000 such references. These might include the introduction or passage of a bill, a pertinent exchange in Question Period, a parliamentary committee meeting or a scheduled debate.

The daily business of Parliament involves the preparation and distribution of a number of publications in both official languages. PLG receives copies of documents such as Hansard the next business day. We review these working documents on a priority basis and get the information to audit Principals in a variety of ways. These will be described below, along with the publications most relevant to your work. With a better understanding of the sources, you may be better able to interpret how they might be used for your audit.

Bills

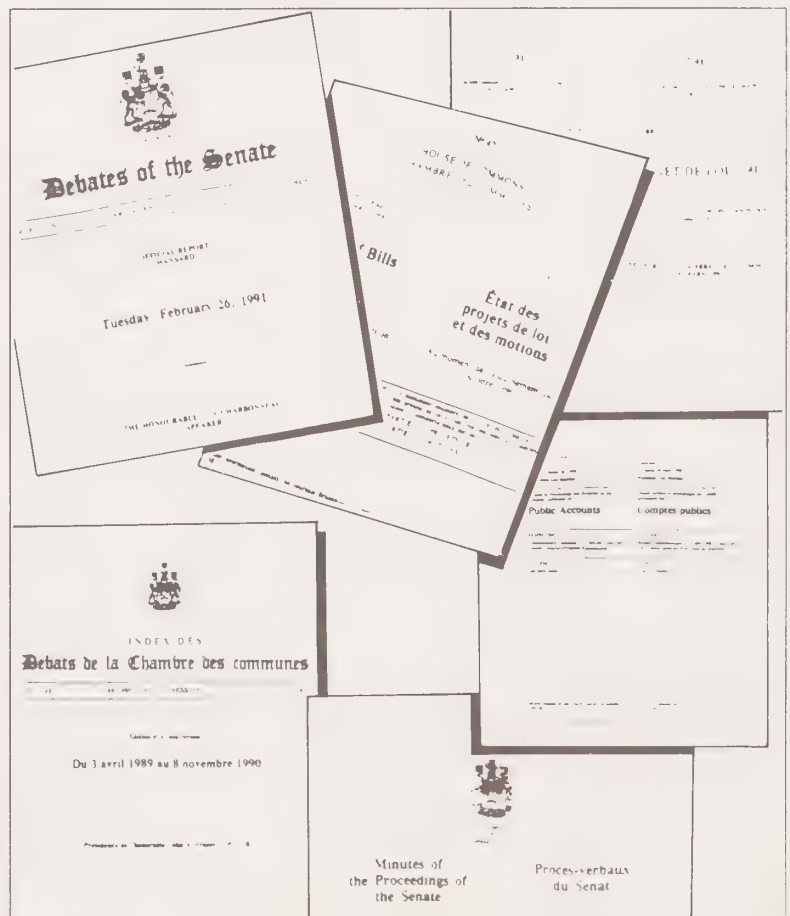
Bills are draft legislation introduced in Parliament. You can tell where bills originate by the numbering system. Bills originating in the House of Commons begin with a "C" while those originating in the

Senate begin with an "S". The numbering of bills begins anew at the opening of each session, with certain blocks of numbers reserved for each type of bill (Government public bills, Private Members' public bills and private bills).

The format of bills is consistent. The title page indicates the session, the Parliament, the bill number, and the long title of the bill. Bills at the first reading stage also show the date of first reading and the name of the sponsor (the title of the responsible Minister is given in the case of Government bills). The bilingual text of bills is

always printed on the left-hand pages, with English in the left column and French on the right. If any expenditures of public funds will be required by the bill, the recommendation of the Governor General is obtained. At the first reading stage, this recommendation appears on the adjacent right hand page, followed by any explanatory notes. When the bill has passed, the date of passage is noted on the cover, and the adjacent right hand pages are blank.

PLG informs relevant audit Principals of the introduction of bills. On request, PLG closely monitors the progress of the bills



through both houses of Parliament. You should keep in mind that some bills can speed through the subsequent stages — second reading, referral to committee, report stage, and third reading — in as little as a day, while others take many days, weeks or months. A bill can be changed significantly during the process. Three stages are of particular interest: the second reading debate (approval in principal); referral to committee, (because audit team members can attend the sessions and hear the deliberations); and the committee report stage, when an important debate takes place.

Status of Bills and Motions

The Status of Bills and Motions is published at the end of each month when the House is in session by the Journals Branch of the House of Commons. It is intended as a guide to each stage of consideration of all bills and motions before the House of Commons. It is a handy tool if you are researching a particular bill. The dates of all the significant stages of consideration of a bill are provided, facilitating further research (into Hansard, perhaps, or committee issues). A copy is kept in PLG for reference.

Debates (Hansard)

Debates of the House of Commons: Official Report known as Hansard, is probably the best known publication. It is a verbatim report of the House deliberations, published after each sitting day. Since 3 April 1989, the beginning of this session of Parliament, it has been produced from tape recordings rather than shorthand transcriptions. Hansard and its

indexes are printed separately, with identical pagination, in English and French and there is a daily table of contents printed at the end of every issue.

Each Wednesday's Hansard contains an appendix with two alphabetical lists of Members with their constituencies, addresses and political affiliations (the first list is organized by name of Member and the second is organized by province), lists of the Ministry according to precedence and Parliamentary Secretaries, and an alphabetical list of committees of the House. The latter list includes standing and standing joint committees, special committees, special joint committees and legislative committees and gives the names of the chairmen, vice-chairmen and members as well as the total number of members for each committee.

Debates of the Senate: Official Report also known as Hansard, is similar to its House of Commons counterpart in that it, too, is published daily in separate English and French versions. Each issue includes notices of Senate committee meetings.

PLG reviews both the House of Commons and Senate Hansard as soon as they become available, usually the morning of the next business day, and sends photocopies of relevant excerpts to responsible audit Principals. We copy most Question Period exchanges in their entirety — they are a useful indicator of the “hot” issues of the day and can provide the occasional tidbit of useful hard information. We avoid copying especially long debates, although we will send the first part so that the Principal will be aware that the debate

took place. If so desired, a Principal can get the rest of the segment from the Library. Debates can be a valuable source of considered argument of the pros and cons of policy. Following them is a useful way of developing an understanding of your entity, although you must take into consideration the partisan nature of House dealings.

Other items of note reported in Hansard include the tabling of documents (such as our Annual Report) and written responses to questions on the Order Paper.

Index to House of Commons Debates

An Index to the House of Commons Debates is produced at the end of every Session of Parliament. Unrevised editions are printed in the interim. At the time of writing, the most recent unrevised issue covered the period 3 April 1989 to 8 November 1990. This edition is almost 700 pages long in English; the French is nearly 800 pages. It is a subject-based index and is extensively cross-referenced. It provides general subject analysis as well as subject breakdown under the names of Members of Parliament indicating those matters discussed by them. In addition, under each bill there is a listing of all Members that took part in the debate. The numbers immediately following the index entries refer to the appropriate pages in the Debates.

The Index also provides lists of certain items such as Bills, Divisions, Supply motions, etc. PLG keeps copies of the interim indexes.

Votes and Proceedings

The *Votes and Proceedings* is the official record of the proceedings formally transacted in the House of Commons, recording what is done rather than what is said. The information is arranged chronologically and follows the daily schedule of business. Its format is bilingual.

The principal items recorded are the results of votes (division lists), the progress of bills (up to and including the Royal Assent), the tabling of documents, Government orders or other business debated as well as messages from the Senate, changes in committee membership, returns and reports deposited with the Clerk of the House, petitions presented or filed by members, and the time of adjournment.

Minutes of the Proceedings of the Senate is the Upper Chamber version of Votes and Proceedings. It includes an attendance list, messages from the House of Commons (which may notify the Senate of changes in special joint committee memberships or request the concurrence of the Senate in a bill passed by the House), presentation of petitions and tabling of documents, the disposition of Orders, Speaker's rulings, division lists, changes in membership of Senate committees as well as the text of committee reports. In addition, it includes the Order of Business and Orders of the Day, Inquiries, Motions, Questions, and a list of meetings of committees.

These documents are also reviewed by PLG and items of interest are brought to the attention of audit Principals. They are useful as a quick reference to see if and when

something has occurred (such as the tabling of a document), but they do not provide any context or background to an event.

Order Paper and Notice Paper

This is a combination of two documents, the Order Paper and the Notice Paper. The Order Paper is the official agenda for the House of Commons and is published for each day's sitting. It lists all of the items of business that may be brought forward during that sitting. The Notice Paper contains notice of all items Members wish to introduce in the House. When the required notice period has expired (either twenty-four or forty-eight hours, depending on the requirements of the Standing Orders), items are transferred to the appropriate sections in the Order Paper.

The Order Paper varies in thickness because some types of business cannot be called every day. For example, Wednesday's Order Paper contains Notices of Motions for the Production of Papers and a complete list of all Private Members' Business. You should bear in mind that the government is in control of the agenda except on opposition days, and that many items (especially those proposed by the opposition) may never see the light of day.

Projected Order of Business

The *Projected Order of Business* is a guide to the business which may be considered by the House on a particular day and is subject to change without notice. It is a simplified version of the *Order Paper and Notice Paper* and is

published daily. If you see that an item of interest will take place, you can arrange to watch the proceedings on the Parliamentary channel or request that the Audio Visual group tape it.

Monthly Supplement to the Order Paper - Questions

Questions appear on the Notice Paper only one time when notice is given. They are then transferred to the appropriate section of the Order Paper until the end of the month in which they are submitted. At the beginning of each succeeding month, all outstanding questions are printed in the *Monthly Supplement to the Order Paper - Questions*. Questions not appearing in the Supplement have been answered, withdrawn or made orders for return (that is, the House orders the government to table a return which will serve as a response to the question).

Answers to written questions from the *Order Paper and Notice Paper* are found in Hansard. These answers often contain hard information, and PLG routinely sends copies of answers to the relevant principal.

House of Commons Meetings of Committees

The House of Commons Meetings of Committees list is distributed every weekday morning at 8:30 a.m. It includes notices of committee meetings and states the business under consideration, witnesses (if known) and their affiliations, the location and time of the meeting, and whether the meeting is public or in camera. Most parliamentary committee meetings are held in public.

Upon receipt of this document, PLG sends an E-mail message with all the pertinent information to responsible audit Principals. PLG treats this as a top priority. You may have noticed a regular item called "Parliamentary Calendar" from the *Ottawa Citizen* in the OAG Clippings. Actually, this is only a partial listing of committee business and does not reflect last minute changes. If the subject matter is of interest, the Principal may wish to send a team member to attend the session and/or review the Committee Issues when they become available about a week later.

Minutes of Proceedings and Evidence of Committees

Each committee publishes its own Minutes of Proceedings and Evidence, also known as Committee Issues. The format is fairly standard, with generic information about the committee and the matter being considered appearing on the preliminary pages. On the second page is a list of the current membership of the committee, which may differ from the Wednesday Hansard list. The Minutes of Proceedings section includes a list of other MPs who took part in the meeting. The list of witnesses is printed on the back cover. Of particular interest is the Evidence section, which is the verbatim proceedings of a committee meeting. The text is bilingual (unlike Hansard), with the original text whether in English or French appearing in the left column and the translation appearing to the right.

Documents such as briefs submitted by witnesses or letters provided to the committee are sometimes printed as appendices

in Committee Issues. Such documents may be of interest to OAG staff. The last Issue on a particular topic usually contains the Committee's report to the House, although some reports are printed separately with a different format and a distinctive cover.

The Library receives copies of all Committee Issues, and PLG

receives those where someone from the Office has appeared as a witness.

As you can see, Parliamentary publications offer something for every audit. For more information, please contact PLG. We're here to help.



Ken Dye tabled 10 annual reports to the House of Commons while he was Auditor General. Photo, courtesy of the Ottawa Citizen by John Major.

Dye's Goodbye

by Margaret Nearing

This article was originally published in the January 1991 issue of CAmagazine published by the Canadian Institute of Chartered Accountants. It is reprinted with permission.

Auditor General Kenneth Dye, in his tenth and last report to the House of Commons, makes the most of the opportunity to offer some interesting reflections on the progress and problems he's encountered in his decade of monitoring the public purse and pursuing his mission of strengthening accountability. Most notably, he has managed to issue a clean audit opinion on the government's financial statements. "I am able to report, to my great satisfaction, that for the first time my audit opinion on the statements is unqualified - it contains no auditor's reservations."

In past reports, Dye has had to express significant reservations. In 1989, for example, inappropriate accounting policies led to some serious failures in his view: to allow for the risk of loss on debts owed by financially troubled countries; to include Crown corporations in the reporting entity; and to record the full liability for the indexing of employee pensions. Actions have now been taken to satisfy those concerns.

In "Matters of Special Importance and Interest" (the opening chapter), Dye, who is well known for highlighting the positive as well as pinpointing the negative results of his audits, looks back over the changes in federal government

management. Always a believer in the cup being half full, not half empty, he stresses to the last that improvement and change are possible - "even in times of fiscal restraint and even within certain political constraints."

True to form, he first notes the significant improvements in government operations during his term, including an improved accountability regime in Crown corporations that gives him "considerable comfort." But he also reminds taxpayers that all is not perfect. Information on how well Crown corporations are meeting their objectives is still largely inadequate. "It is as though the improved accountability legislation has dispersed the fog but Members of Parliament still do not know whether the ships are on their chartered courses."

Throughout his term, the Auditor General has been concerned that the financial information the government provides Parliament is relevant, credible and understandable. Happily, he can report that the information in budget and public accounts documents has improved considerably during his tenure and that the annual fiscal plan, supplemented by concise quarterly reports on financial and economic performance (the *Fiscal Monitor* and the *Economy in Brief*), has been streamlined and is now easier to read.

The government, moreover, has greatly improved its main financial reports over the past 10 years, thanks, says Dye, to the support and encouragement of

the CICA Public Sector Accounting and Auditing Committee's (PSAAC) five major statements on financial reporting by governments. Still, challenges remain. Dye recommends the government improve information for Parliament by preparing the summary financial statements in accordance with PSAAC recommendations; strengthening reporting on performance; and publishing a concise, readable and useful annual financial report.

The AG's report also addresses this year's hottest topic: the protection of the environment. "One can look at the environment as a friend, a friend of paramount importance to us all. It is shrinking while the number of people who must share it is growing...Parliament should expect government to devise acceptable means of being held accountable for the conduct of environmental responsibilities." In this case, says Dye, the "government's accountability for its overall set of programs is more important than focussing on the individual performance of departments as separate units." Environmental issues are especially complex due to the more than 50 pieces of legislation concerning environmental matters that 24 federal government departments or agencies share in administering. Under these circumstances, he asks, "Who is minding the store?"

Dye underscores the expectation that the federal government not only have a plan to deal with environmental issues, but also be

able to assert to the House of Commons what federal responsibilities are on that score; what the government sees as others' responsibilities: who is accountable to whom, and for what; how accomplishments will be assessed and reported; and, finally, the nature and timing of this accountability.

Over the years, few things have disturbed the Auditor General more than jurisdictional conflicts between departments, and this year he cites several examples. In the audit of the RCMP, for example, Dye found disagreements between its officers and Customs Canada over their shared responsibility for enforcing drug laws. This lack of cooperation, he warns, could impair their ability to disrupt large-scale drug trafficking. Further, in the audit of the management of the complex immigration program, certain required structures and practices were found to be either inadequate or non-existent. One coordinating committee (and only a few exist), had met only once, in 1986, the year it was set up.

An area of ongoing concern to Dye ever since he first mentioned it in his 1981 Report has been the lack of a sense of urgency demonstrated by public service managers in addressing identified deficiencies. There are exceptions, and this year's follow-up of previous audits reports some improvements. Nonetheless, many situations remain in need of urgent attention.

Of particular concern is the security of government information. "Information assets, including everything from tax returns to data on the location of toxic waste storage

sites, are the life-blood of the government." Even though the AG's 1977 and 1983 Reports noted the lack of due regard for this important asset, little has been done about it. Dye says he is alarmed that most government programs could not be delivered in the event of a computer disaster. "This vital asset," he laments, "is not adequately supported by political interest, management attention, lines of accountability, or leadership from the central agencies. In an information age, that's like running a railroad without signals or a busy airport without air traffic controls."

Another worry of his is the student loans program. One in six students defaults on his or her loan. As of 31 March 1990, accounts receivable resulting from such loans (including \$140 million in interest) stood at more than \$700 million. The problems are well documented, and the report notes the United States has a successful recovery program. So Dye reiterates the question, "Why have these problems not been resolved?"

The report also identifies systems and practices for safeguarding assets and for providing an effective check on revenue collection as another area of longstanding concern. The Auditor General says he is particularly disturbed by some of the findings in the area of nontax revenues and receivables. An audit note in chapter 3 reports a need to improve control over monies advanced to employees of the Department of External Affairs. (Travel and other advances totalled \$25 million at 31 March 1990.)

Other areas with room for improved financial management and control include: recovery of

a higher proportion of the costs of issuing immigration visas; Consumer and Corporate Affairs' documentation of its costs and how it arrives at the rates it charges users; and airports' ability to collect an additional \$4.5 million in parking revenues through simple control improvements.

Although Dye manages, as is his wont, to temper his criticism with examples of areas where improvements have been made, in many cases he has to conclude "There just isn't a commitment to solve the problem".

Often that commitment, or lack thereof, depends on deeply embedded employee values. Dye evaluates these less tangible management concerns in this year's study on values, service and performance in the public service. "Our work shows that improving an organization's performance is a function not only of systems and structures but also of people and values. Values influence which tasks people will do with care, which they will do superficially and which they will try to avoid." He concludes: "Effective management and better performance in the future will depend on an appropriate balance between personal values and bureaucratic processes and structures."

Efficiency has also proved a variable of values. Since 1978 the Auditor General's report has addressed efficiency in value-for-money audits of government departments. Most departments, however, are still not using cost and performance data to assess and improve on their efficiency. "Our review suggests that opportunities to significantly improve employee performance will continue to be

missed unless the public service can instill management values and attitudes designed to encourage employees to work to their potential.”

The role of the Auditor General and the concept of comprehensive auditing has evolved considerably since the 1977 revision of the Auditor General Act, which broadened the office’s mandate. Dye was the first to take full advantage of the position’s new scope. One important development he cites is the “shift in our emphasis from a systems-based approach to one that took into account the way programs were being delivered and, where anticipated results were not being achieved, the reasons why. This approach required my auditors to better understand how programs operated and how the interaction of people, resources and technology affected program results.”

Dye also notes that, during his term, comprehensive auditing has gained wide support; the CICA’s recently developed standards for value-for-money auditing indicate a broad acceptance of the concept and its application.

Last year’s report proposed value-for-money audits of the administration of the House of Commons, the Senate and the parliamentary Library. Dye says he is pleased to report this year that all three proposals were accepted and that much of the Senate audit is complete.

He also deals with matters that haven’t been resolved as satisfactorily. One is the request for the implementation of completion-date reporting. Often it would be more efficient and productive to report on

comprehensive audits as they are completed rather than waiting for a once-a-year report.

Still unresolved is Dye’s request for access to information on Ministers’ travel expenditures. “In my view, Members of the House of Commons, and particularly members of the Public Accounts Committee, should be concerned that their auditor has been blocked from obtaining legitimate audit information.” He also warns against an element of partisan interest he sees creeping into the activities of the Standing Committee on Public Accounts, and he encourages the members to focus on their traditional roles as “objective and nonpartisan watchdogs of the public purse.”

In conclusion, Dye says that during the past decade, Parliament’s control over the public purse has been strengthened. “In these times of restraint the opportunity now exists to place a greater emphasis on the chain of accountability, from Parliament through the government to all levels at which managerial responsibility is exercised. There is a pressing need for setting priorities in government, with a greater focus on economy, efficiency and effectiveness ... The challenge to the private sector is to steer its ship conscientiously and profitably on the sea of social and economic change. The challenge to government, on the other hand, is to manage the sea itself.”

Dye closes with his views on the call to public service and his own reasons for becoming a public servant. “It may also be a faint hope, but it is my hope that in the future we will honour not only those who best the competition, but also those who

better serve the country.” His notion “that public servants should spend other people’s money as carefully as they would their own” might prove a worthwhile goal for his successor.

Erratum

In the last issue of **Opinions** (Vol. 8 No. 4) there is an error in Hladini Wilson’s article, “In the Final Analysis...The Media Looks at Ken Dye’s Last Annual Report to Parliament”. The article, recapping media reports, states: “At least \$1 billion per year is lost in unpaid taxes because of errors in filing returns or deliberate evasion. Tax enforcers nab only one in 115 cases of unreported personal income and one in 55 corporate offenders.”

The second sentence is incorrect. It should have said that only one in 115 personal returns are subject to enforcement actions such as an office examination or an audit, and one in 55 corporate returns.

We apologize for any misconceptions caused by this error.

Le rôle du vérificateur général et la notion de vérification intégrée ont considérablement évolué depuis 1977, année où l'on a révisé la *Loi sur le vérificateur général* pour élargir le mandat du Bureau du vérificateur général. Kenneth Dye a été le premier à tirer profit de ce mandat élargi. «Un changement important a été le déplacement de notre centre d'attention. Nos vérifications, qui au départ étaient essentiellement axées sur les systèmes, tenaient dorénavant compte de la façon dont les programmes étaient exécutés et des raisons pour lesquelles, le cas échéant, on n'avait pas obtenu les résultats escomptés. Cette optique exigeait de mes vérificateurs qu'ils comprennent davantage le fonctionnement des programmes et l'incidence des rapports humains, des ressources et de la technologie sur les résultats des programmes.»

Kenneth Dye fait également remarquer que, au cours de son mandat, la vérification intégrée est devenue une activité de plus en plus reconnue; les normes récemment établies par l'ICCA pour la vérification de l'optimisation des ressources montrent bien que ce concept et son application ont reçu l'assentiment général.

Dans le rapport de l'année dernière, on proposait de mener une vérification de l'optimisation des ressources portant sur l'administration de la Chambre des communes, du Sénat et de la Bibliothèque du Parlement. Kenneth Dye est heureux d'annoncer que cette proposition a été acceptée, et que la vérification du Sénat est pratiquement terminée.

Kenneth Dye traite également de questions qui n'ont pas été résolues de façon réellement satisfaisante, notamment celle de la présentation des rapports des vérifications intégrées des cellules-ci sont terminées, plutôt que de les publier une fois par an.

Une autre question n'a toujours pas été réglée, à savoir, l'accès à l'information sur les dépenses

déclarées par les ministres pour leurs déplacements. Le vérificateur général est d'avis que les membres de la Chambre des communes, et plus encore ceux du Comité des comptes publics, devraient s'inquiéter de ce que leur vérificateur n'a pu obtenir l'information qu'il demandait de plein droit. Il note également qu'une certaine partisanerie semble s'infiltrer dans les activités du Comité permanent des comptes publics, et rappelle aux membres du Comité que leur rôle consiste à «surveiller en toute objectivité, dans un esprit non partisan, l'utilisation des deniers publics».

En guise de conclusion, Kenneth Dye mentionne qu'au cours de la décennie écoulée, le contrôle exercé par le Parlement sur le trésor public a été renforcé. «En cette période d'austérité, nous pourrions maintenant accorder plus d'importance à l'obligation de rendre compte à tous les niveaux, du Parlement aux gestionnaires de tous niveaux en passant par le gouvernement. Il faut sans tarder établir, dans l'administration fédérale, des priorités qui soient d'avantage axées sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité. (...) Le secteur privé doit relever le défi de mener sa baraque consciencieusement dans une mer agitée par les changements socio-économiques tout en visant la rentabilité. Le défi qui se pose au secteur public, c'est d'essayer de maîtriser cette mer.»

Kenneth Dye termine en nous faisant part de ses réflexions sur la fonction publique et sur ce qu'il a lui-même incité à devenir fonctionnaire. Il dit nourrir le vague espoir qu'un jour ceux qui s'efforcent de bien servir leur pays susciteront le même sentiment d'admiration que ceux qui parviennent à livrer concurrence avec succès. Sa conception selon laquelle les fonctionnaires devraient dépenser l'argent des autres avec autant de parcimonie que le leur pourrait constituer un objectif tout à fait louable pour son successeur.

Erratum

Dans le dernier numéro d'*Opinions* (vol. 8, no 4), une erreur s'est glissée dans l'article de Hladini Wilson intitulé «En dernière analyse ... le dernier Rapport annuel de Kenneth Dye au Parlement vu par les médias». L'auteur de l'article, qui récapitule les rapports des médias, affirme : «Chaque année, au moins un milliard de dollars d'impôt n'est pas versé à cause d'erreurs dans les déclarations ou d'évitement fiscal. Les responsables de l'application du régime fiscal n'attrapent qu'un particulier sur 115 qui ne déclare pas son revenu et qu'une société contrevenante sur 55.»

La deuxième phrase est incorrecte. On devrait y lire que seulement une déclaration de société sur 55 sont soumises à des mesures d'exécution, telles qu'un examen ou une vérification.

Nous nous excusons de tout malentendu que cette erreur a pu causer.

imposés aux usagers; enfin, les aéroports pourraient accroître de 4,5 millions de dollars leurs recettes provenant des stationnements en améliorant simplement les mesures de contrôle.

Bien que Kenneth Dye modère comme à l'habitude ses critiques en fournissant des exemples de domaines ayant subi des améliorations, il conclut que dans nombre de cas on ne semble tout simplement pas vouloir résoudre le problème.

Souvent, cette motivation, ou ce manque de motivation, est due à des valeurs profondément ancrées chez les employés. Kenneth Dye livre une évaluation de ces éléments moins tangibles de la gestion dans l'étude effectuée cette année sur les valeurs, le service et le rendement dans la fonction publique. «Nos travaux montrent que l'amélioration du rendement d'une organisation passe non seulement par les systèmes et structures, mais aussi par les personnes et les valeurs. Les valeurs déterminent en partie quel travail les employés effectueront avec soin, lequel ils feront de façon superficielle ou essaieront d'éviter. L'efficacité de la gestion et la qualité du rendement dépendront de l'équilibre entre, d'une part, les valeurs personnelles et, d'autre part, les processus et structures bureaucratiques.»

On a pu constater que l'efficacité est également liée aux valeurs. Depuis 1978, le vérificateur général traite de l'efficacité dans les rapports de vérification de l'optimisation des ressources de ministères. Cependant, la plupart des ministères n'utilisent toujours pas des données sur les coûts et le rendement pour évaluer et améliorer l'efficacité de leurs activités. «Notre examen laisse entendre qu'à moins que la fonction publique réussisse à insérer à ses gestionnaires des valeurs et une attitude qui encouragent les employés à donner leur maximum, elle ratiera des possibilités d'améliorer grandement le rendement des fonctionnaires.»

pourraient être réalisées si un ministre venait à frapper ses installations informatiques. «Cet actif vital n'est pas suffisamment appuyé par un intérêt politique, ne reçoit pas l'attention des gestionnaires ni des cadres hiérarchiques responsables et il ne bénéficie pas d'un leadership de la part des organismes centraux. À l'ère de l'information, c'est comme si on dirigeait un réseau ferroviaire sans signaux ou encore un aéroport achalandé sans contrôle aérien.»

Le programme de prêts aux étudiants constitue également un sujet d'inquiétude. Un étudiant sur six manque à ses engagements de remboursement. Au 31 mars 1990, les sommes à recevoir au titre de ces prêts dépassaient les 700 millions de dollars, dont 140 millions de dollars en intérêts. Ces problèmes ont été signalés depuis longtemps, et on mentionne dans le rapport qu'aux États-Unis, il existe un programme de recouvrement qui fonctionne bien. Aussi Kenneth Dye se demande pourquoi ces problèmes n'ont pas été réglés.

Le rapport aborde aussi la question des systèmes et des pratiques visant à protéger les biens et à permettre un contrôle efficace de la perception, question à laquelle le Bureau de vérification s'intéresse depuis longtemps. Le vérificateur général se dit particulièrement troublé par certaines constatations faites à l'égard des recettes autres que fiscales et des sommes à recevoir. Dans une note de vérification au chapitre 3, on signale la nécessité d'améliorer le contrôle des sommes que le ministère des Affaires extérieures avance à des employés. (Au 31 mars 1990, les avances pour les déplacements et autres motifs totalisaient 25 millions de dollars.) Il y aurait lieu également d'apporter les améliorations suivantes en ce qui a trait à la gestion et au contrôle financiers : une plus grande proportion des coûts de livraison des visas d'immigration pourrait être recouvrée; le ministère des Consommateurs et des Sociétés pourrait mieux documenter ses coûts et la façon dont il calcule les frais

Au cours des années, peu de problèmes ont autant préoccupé le vérificateur général que les conflits relatifs au partage des pouvoirs entre ministères, dont il donne cette année plusieurs exemples. Lors de la vérification de la GRC, par exemple, Kenneth Dye a relevé des désaccords entre les dirigeants de cet organisme et Douanes Canada quant à la responsabilité de l'application des lois canadiennes sur les stupéfiants. Ce manque de collaboration pourrait réduire la capacité de contrecarrer le trafic de stupéfiants à grande échelle. D'autre part, lors de la vérification de la gestion du programme complexe d'immigration, on a constaté que certaines structures et pratiques nécessaires étaient insuffisantes ou faisaient défaut. Un des comités de coordination (qui sont peu nombreux) s'est réuni une seule fois, en 1986, soit l'année de sa création.

Le fait que les gestionnaires de la fonction publique ne tiennent pas suffisamment compte de l'urgence de remédier aux carences relevées a constitué un sujet constant de préoccupation pour Kenneth Dye depuis 1981, année où il en fait état pour la première fois dans son rapport. Il y a bien sûr des exceptions : cette année, le suivi de cas où des mesures correctives satisfaisantes ont été prises. Cependant, il reste nombre de cas sur lesquels il est urgent de se pencher.

La sécurité de l'information que détient le gouvernement est un sujet particulièrement préoccupant. L'information, qui porte sur des éléments aussi variés que les déclarations d'impôt et l'emplacement des dépôts de déchets toxiques, est le moteur du gouvernement. Bien que dans ses rapports de 1977 et de 1983, le vérificateur général ait signalé que l'on ne se souciait pas assez de cet actif des plus importants, peu de choses a été fait jusqu'à présent pour améliorer la situation. Kenneth Dye dit craindre que la plupart des programmes du gouvernement ne

Kenneth Dye tire sa révérence

par Margaret Nearing

Cet article a paru dans le numéro de janvier 1991 de Camagazine, publication de l'Institut Canadien des Comptables Agrés. Opinions le reproduit avec la permission de Camagazine.

Le vérificateur général Kenneth Dye vient de remettre son dixième et dernier rapport à la Chambre des communes, et il en profite pour nous livrer d'intéressantes réflexions sur les progrès qui ont été réalisés et les problèmes qu'il a rencontrés pendant cette décennie qu'il a consacrée à contrôler la gestion des deniers publics et à améliorer la

responsabilité redditionnelle. Le rapport de cette année est digne de mention pour la raison suivante : «Je suis en mesure de signaler, à ma grande satisfaction, que pour la première fois, mon opinion sur les états financiers est sans réserve.»

Dans ses précédents rapports, Kenneth Dye avait été amené à formuler d'importantes restrictions. En 1989, par exemple, du fait de conventions comptables inappropriées, les états financiers présentaient selon lui plusieurs lacunes graves : défaut de comptabiliser entièrement le passif lié à l'indexation des prestations de retraite des employés. Des mesures ont depuis été prises pour combler ces lacunes.

Dans le premier chapitre, «Questions d'une importance et d'un intérêt particuliers», Kenneth Dye, réputé pour attirer l'attention sur les aspects positifs tout en mettant le doigt sur les aspects négatifs relevés par ses vérifications, rappelle les changements apportés à la gestion au sein du gouvernement fédéral. Comme toujours, il demeure optimiste et fait observer que les améliorations et les changements sont possibles, «même en période d'austérité et malgré certaines contraintes politiques».

Fidèle à lui-même, il commence par mentionner les améliorations substantielles dans les opérations du gouvernement pendant la durée de son mandat, notamment de la responsabilité redditionnelle des sociétés d'État, qui le «réconforte énormément». Mais il rappelle également aux contribuables que tout n'est pas parfait. L'information sur les objectifs atteints par ces sociétés demeure largement insuffisante. «C'est un peu comme si la législation que régit l'obligation de rendre compte avait dissipé la brume, mais que les députés ne sachent toujours pas si les navires suivent le trajet prévu.»

Tout au long de son mandat, le vérificateur général s'est soucié de ce que l'information financière que le gouvernement fournit au Parlement soit pertinente, crédible et compréhensible. Il est en mesure de signaler que l'information présentée dans les documents budgétaires et dans les Comptes publics s'est améliorée considérablement au cours de son mandat, et que le Plan financier annuel et les rapports trimestriels concis sur la performance financière et l'économique (*La Revue financière et l'économie en bref*), ont été simplifiés et sont maintenant plus faciles à lire.

En outre, le gouvernement a considérablement amélioré ses principaux rapports financiers au cours des dix dernières années, grâce, selon Kenneth Dye, au soutien et à l'encouragement apportés par le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'ICCA, qui a publié cinq prises de position importantes sur la présentation de l'information financière par les gouvernements. Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire. Kenneth Dye recommande que le gouvernement améliore encore l'information destinée au

Parlement, en observant les recommandations du CCVOSP pour la préparation des états financiers sommaires, en éliminant les rapports sur le rendement, et en publiant un rapport annuel concis, facile à lire et utile.

Le vérificateur général se penche également sur le sujet le plus délicat de l'année écoulée : la protection de l'environnement. «On peut voir un fonds d'une suprême importance pour tous, un fonds dont le niveau baisse alors que le nombre de personnes qui y puisent s'accroît. (...) Le Parlement devrait s'attendre que le gouvernement conçoive des moyens acceptables de rendre compte de la façon dont il s'acquitte de ses responsabilités environnementales.» Dans ce cas précis, Kenneth Dye considère que le gouvernement devrait se préoccuper de l'ensemble de ses programmes plutôt que du rendement de chaque ministère. Les questions relatives à l'environnement sont particulièrement complexes du fait qu'il y a plus de 50 textes de lois relatifs à l'environnement, dont 24 ministères ou organismes fédéraux se partagent l'application. Devant pareille situation, Kenneth Dye se demande si quelque'un mène la barque.

Il s'attend non seulement que le gouvernement ait un plan à l'égard des questions environnementales, mais aussi qu'il soit en mesure d'indiquer à la Chambre des communes ce qu'il considère comme sa propre responsabilité, et ce qu'il considère comme le gouvernement d'autres parties. Le gouvernement doit également pouvoir expliquer qu'il doit rendre ou demander des comptes et à quel sujet, de quelle façon les réalisations seront évaluées et communiquées, comment et à quel moment s'exerce la responsabilité redditionnelle.

réunions des comités et les affaires examinées, les témoins (s'ils sont connus) et leur affiliation, le lieu et l'heure des réunions et la mention du huis clos, le cas échéant.

Dès qu'elle reçoit ce document, la Direction envoie un message par courrier électronique qui renferme toute l'information pertinente aux directeurs principaux chargés de vérifications. La Direction y veille en priorité. Les lecteurs du quotidien *Ottawa Citizen* y ont peut-être déjà remarqué une rubrique intitulée «Parliamentary Calendar». En réalité, il s'agit d'une liste partielle seulement des travaux des comités qui ne tient pas compte des changements de dernière minute. Le directeur principal qu'une question intéresse peut envoyer un membre de son équipe à la séance ou lire les Fascicules des comités lorsqu'ils sortent, environ une semaine plus tard.

Les Procès-verbaux et témoignages (d'un comité)

Chaque comité publie ses propres Procès-verbaux et témoignages, connus aussi sous le nom de «Fascicules». La présentation est assez standard. De l'information générale sur le comité et l'affaire à l'examen paraissent sur les deux premières pages et la liste des témoins est imprimée au revers de la couverture. La section sur les témoignages présente un intérêt particulier. Il s'agit du débat mot pour mot d'une réunion d'un comité. Cette publication est bilingue (contrairement au hansard). Le texte original, en anglais ou en français, figure à gauche et la traduction, à droite.

Les notes soumises par les témoins ou les lettres fournies au comité sont parfois imprimées en annexe. Le dernier Fascicule sur un sujet particulier renferme habituellement le rapport du

comité à la Chambre des communes.

La bibliothèque reçoit des exemplaires de tous les Fascicules. La Direction reçoit ceux qui relatent les réunions où le Bureau a été convoqué comme témoin.

Comme vous pouvez voir, il y a des publications du Parlement pour toutes les vérifications. Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec la Direction de la liaison avec le Parlement. Nous sommes là pour vous aider.



Ken Dye a déposé dix rapports annuels à la Chambre des communes au cours de son mandat. (La photo prise par John Major est une courtoisie du Ottawa Citizen.)

par député qui a participé au débat. En outre, sous chaque projet de loi apparaît une liste de tous les députés qui ont participé au débat. Les chiffres, à la fin des entrées, correspondent aux pages des débats.

L'Index renferme aussi d'autres

listes : projets de loi, votes, motions de crédits, etc. La Direction garde des copies des index temporaires.

Procès-verbaux

Les *Procès-verbaux* constituent le document officiel des questions traitées officiellement à la Chambre des communes. Il indique ce qui a été fait plutôt que ce qui a été dit. L'information est présentée dans l'ordre chronologique et suit l'ordre des affaires courantes ordinaires. Ce document est bilingue.

On y trouve principalement des renseignements sur la progression des projets de loi (jusqu'à la sanction royale), le dépôt de documents, les ordres qui émanent du gouvernement ou d'autres affaires discutées ainsi que les listes de scrutin, les messages qui émanent du Sénat, la modification de la composition de comités, les états et rapports déposés auprès du greffier de la Chambre, les pétitions présentées ou déposées par des députés et l'heure de l'ajournement.

Les *Procès-verbaux du Sénat* constituent la version de la Chambre haute et comprennent une liste des personnes présentes, les messages de la Chambre des communes (qui peuvent avertir le Sénat de modifications à la composition des comités mixtes spéciaux ou demander au Sénat d'approuver un projet de loi adopté par la Chambre), les pétitions présentées et les documents déposés, les décisions prises relativement à des ordres,

Ces documents sont aussi revus par la Direction, et les points d'intérêt sont portés à l'attention des directeurs principaux chargés de vérifications. Ils sont pratiques lorsqu'on veut savoir rapidement ce qui s'est passé et à quel moment (par exemple, le dépôt d'un document), mais ils ne fournissent ni contexte ni antécédents.

Feuilleton et Feuilleton des Avis

Il s'agit de deux documents dans un. La partie Feuilleton constitue l'ordre du jour officiel de la Chambre des communes et est publiée pour chaque jour où la Chambre siège. Elle énumère tous les points qui pourraient être soulevés pendant la séance. La partie Feuilleton des avis renferme une liste de tous les points que les députés souhaitent introduire à la Chambre. Lorsque la durée obligatoire de l'avis expire (24 ou 48 heures, selon les dispositions du Règlement), les points sont renvoyés aux sections appropriées du Feuilleton.

L'épaisseur du Feuilleton varie parce que certaines questions ne peuvent être mises en délibérations tous les jours. Par exemple, le Feuilleton du mercredi contient les avis de motions portant production de documents et une liste complète des affaires émanant des députés. Il ne faut pas oublier que c'est le gouvernement qui décide de l'ordre du jour, sauf les jours réservés à l'opposition, et que bon nombre de points (surtout ceux qui

sont proposés par l'opposition) peuvent ne jamais être mis en délibérations.

Ordre projeté des travaux

L'*Ordre projeté des travaux* donne une idée des affaires que la Chambre peut examiner un certain jour sous réserve de modification sans préavis. C'est une version simplifiée du *Feuilleton et Feuilleton des Avis* publiée chaque jour. Si l'examen d'une question d'intérêt est prévu, on peut alors regarder les débats sur la chaîne du Parlement ou demander aux Services audio-visuels de les enregistrer.

Supplément mensuel au Feuilleton - Questions

Les questions paraissent dans le Feuilleton des avis une fois, lorsque l'avis est donné. Elles passent ensuite à la section appropriée du Feuilleton et y restent jusqu'à la fin du mois où elles ont été soulevées. Au début de chaque mois, toutes les questions non réglées le mois précédent sont imprimées dans le *Supplément mensuel au Feuilleton - Questions*. Si des questions ne sont pas portées au Supplément, c'est qu'elles ont été réglées, retirées ou transformées en ordre de dépôt de documents.

Les réponses aux questions écrites du *Feuilleton et Feuilleton des Avis* sont publiées dans le hansard. Ces réponses renferment souvent de l'information factuelle, et la Direction en envoie couramment une copie aux directeurs principaux intéressés.

La Chambre des communes - Réunions des comités

La liste des réunions des comités de la Chambre des communes est diffusée chaque matin en semaine, à 8 h 30. Elle présente les avis des

lecture, cette recommandation apparaît sur la page de droite et est suivie de notes explicatives. Une fois le projet adopté, la date de son adoption est indiquée sur la page couverture et les pages de droite sont vierges.

La Direction informe les directeurs principaux responsables de vérifications de la présentation des projets de loi susceptibles de intéresser. Sur demande, la Direction suit de près la progression des projets de loi dans les deux Chambres. Certains projets de loi peuvent passer très vite les étapes - deuxième lecture, renvoi au comité, rapport et troisième lecture - en une journée seulement; pour d'autres, il faudra des mois. Un projet de loi peut être modifié considérablement au cours du processus. L'étape du renvoi au comité présente un intérêt particulier, puisque les membres de l'équipe de vérification peuvent assister aux séances et écouter les débats, tout comme l'étape du rapport du comité qui donne lieu à un important débat.

Etat des projets de loi et des motions

L'Etat des projets de loi et des motions est publié à la fin de chaque mois par la Direction des journaux de la Chambre des communes. Cette publication sert de guide, d'une étape à l'autre de l'examen de tous les projets de loi et motions présentés à la Chambre des communes. Ce guide est très pratique pour une recherche sur un projet de loi en particulier. Les dates de toutes les étapes importantes de l'examen d'un projet de loi sont indiquées, ce qui facilite sa recherche ultérieure (par exemple, dans le hansard ou dans les Fascicules des comités). La Direction de la liaison avec le Parlement en garde une copie aux fins de consultation.

Les Débats (hansard)

La publication *Débats de la Chambre des communes : compte rendu officiel*, aussi appelée «hansard», est probablement la publication la plus connue. Il s'agit d'une transcription, mot pour mot, des délibérations de la Chambre publiée le lendemain de chaque jour où la Chambre siège. Depuis le 3 avril 1989, début de la session parlementaire en cours, elle est produite à partir d'enregistrements plutôt que des transcriptions à la sténotypie. Le hansard et ses index sont imprimés séparément en français et en anglais. À la fin de chaque numéro figure la table des matières pour la journée.

Tous les mercredis, le hansard renferme un appendice où apparaît une liste alphabétique des députés avec indication de leur circonscription, de leur adresse et de leur affiliation politique, une liste alphabétique des députés, par province, une liste des membres du ministère, par ordre de préséance, et une liste des secrétaires parlementaires et, enfin, une liste alphabétique des comités de la Chambre. Cette dernière liste comprend les comités permanents, les comités mixtes permanents, les comités spéciaux et les comités mixtes spéciaux et les comités législatifs vice-présidents et membres ainsi que le nombre total de membres dans chaque comité.

La publication *Débats du Sénat : compte rendu officiel* aussi connue sous le nom de «hansard», ressemble à son homonyme de la Chambre des communes en ce que sa version française et sa version anglaise sont publiées séparément. Chaque numéro renferme les avis des réunions des comités du Sénat. La Direction de la liaison avec le Parlement examine le hansard des

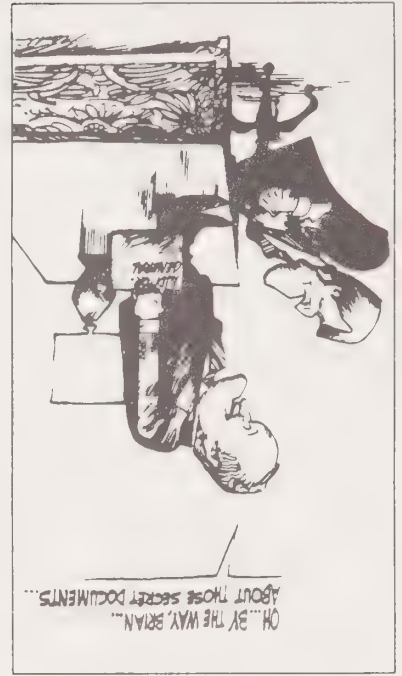
deux chambres dès qu'il sort, habituellement le matin du jour ouvrable suivant, et envoie des photocopies d'extraits d'intérêt aux directeurs principaux chargés de vérifications. Nous copions la plupart des échanges de la période de questions intégralement. Le texte de ces échanges est utile si l'on veut connaître les questions les plus débattues et il peut, à l'occasion, renfermer des passages piquants d'information factuelle. Nous évitons de copier les débats particulièrement longs. Nous en envoyons quand même la première partie aux directeurs principaux pour qu'ils sachent au moins qu'il y eu débat. Un directeur principal qui désire connaître la suite peut la trouver à la bibliothèque. Les débats peuvent se révéler une source précieuse d'arguments pour ou contre une politique. Le suivi des débats est un moyen utile de connaître une entité quoiqu'il ne faille pas perdre de vue l'aspect partisan des discussions à la Chambre.

D'autres renseignements dignes de mention que l'on trouve dans le hansard sont les mentions du dépôt de documents (notamment notre rapport annuel) et les réponses écrites aux questions inscrites au Feuilleton.

Index des débats de la Chambre des communes

Un index des débats de la Chambre des communes est produit à la fin de chaque session parlementaire. Entretemps, des éditions non révisées sont imprimées. À l'heure actuelle, l'édition non révisée la plus récente couvre la période allant du 3 avril 1989 au 8 novembre 1990. Elle compte environ 700 pages en anglais et 800 pages en français. On trouve beaucoup de renvois dans cet index, qui donne une analyse générale des sujets. Les entrées sont présentées par sujet et

Franklin, du Globe, rend hommage à la ténacité de Ken Dye. (1984)



Ken Dye a de bonnes nouvelles pour le ministre des Finances, Michael Wilson ... (1989)



Publié vers la fin du mois d'octobre, le rapport du vérificateur général suscite la production de nombreux dessins humoristiques qui ont pour thème l'Halloweën. (1987)

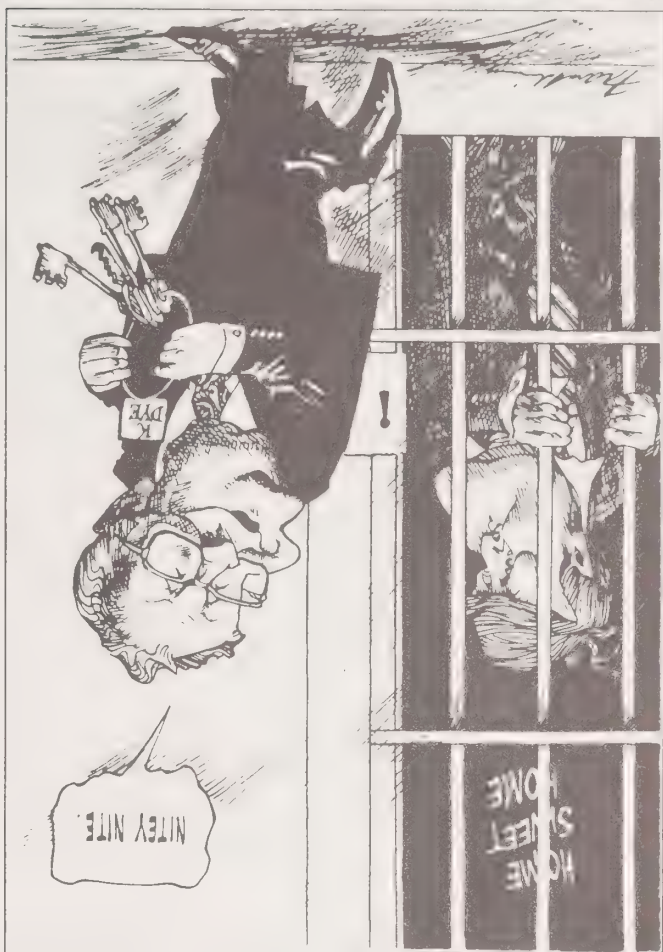


Le premier rapport annuel de Ken Dye déçoit le Toronto Star qui le montre sous l'aspect d'un chasseur de gros gibier parmi ses trophées, mais dont le dernier est une souris. (1981)



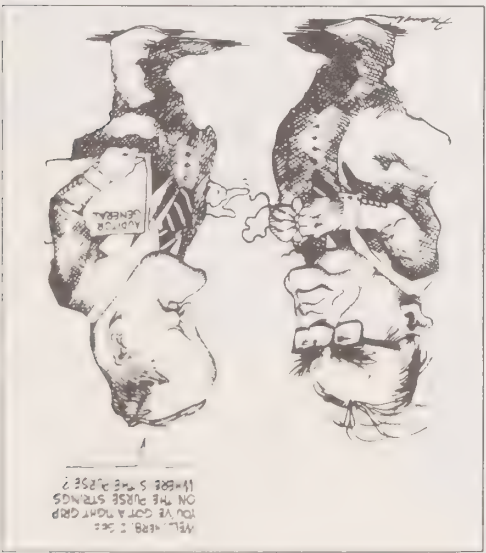
Le recueil de caricatures de Ken

«Vu que c'est moi qui avais la responsabilité de m'assurer que l'on communiquait avec clarté et efficacité les résultats de nos travaux de vérification, je suis bien placé pour apprécier à quel point les caricaturistes ont su en saisir les différents aspects», déclare Ken Dye. Toutes les caricatures ont paru dans des journaux au cours de son mandat, soit de 1981 à 1991.



Une bonne petite nuit en prison, ça fait mourir personne. (1986)

Herb Gray était alors président du Conseil du Trésor et ministre responsable des questions d'obligation de rendre compte. Le rapport du vérificateur général signale au Parlement que les sociétés d'État ne s'acquittent pas de l'obligation de rendre compte et que cela pose un risque pour les deniers publics. (1982)



Rien n'arrête nos intermédiaires vérificateurs. (1989)

L'IDI s'acquiesce très bien de sa mission, qui est de favoriser l'avancement de la comptabilité et de la vérification publiques dans les pays en développement. Il ne faudrait jamais oublier que c'est grâce à l'idée originale de Ken Dye, à son énergie, à ses capacités de lever des fonds et à son sens aigu de la politique au niveau international que l'IDI a vu le jour. L'IDI est son legs permanent au monde de la comptabilité et de la vérification.

Une évaluation de la période Dye

Comment, avec le temps, Ken Dye se classera-t-il comme vérificateur général du Canada, de 1981 à 1991?

La réponse à cette question pourrait bien dépendre des événements subséquents et de l'évolution de la vérification, surtout dans le secteur public.

Il y a dix ans, au début de l'application des techniques de vérification intégrée, certains s'attendaient que l'étendue plus vaste de cette vérification déclenche une réaction en chaîne dans la profession comptable et la vérification, c'est-à-dire que l'on pensait que, pour répondre aux nouvelles nécessités, les écoles allaient former une nouvelle génération de vérificateurs qui auraient des compétences solides dans plusieurs disciplines. Ce ne fut pas encore le cas.

À tout le moins, la tendance récente a été d'essayer de ramener l'étendue des vérifications à ce qu'elle était auparavant.

Certains observateurs ont senti une tendance analogue chez Ken Dye. Il est le visionnaire, le vérificateur innovateur qui encourage des initiatives comme l'étude récente sur les valeurs. Mais il est aussi le «compteur de chiffres». Par

Les personnes sont jugées en fonction des événements qui leur succèdent. Si le Bureau du vérificateur général est forcé - ou décide - de revenir à une méthode plus limitée pour l'exécution de ses mandats en vérification financière, en vérification de la conformité et en vérification de l'optimisation des ressources, on se souviendra surtout de Ken Dye pour ses innovations technologiques au Bureau et pour avoir réussi à améliorer grandement les états financiers de l'État.

Si, par contre, le Bureau du vérificateur général du Canada renverse une tendance plus récente, qui consiste à revenir à ce qui est perçu comme une vérification de moindres créances qui ont permis de régler la question des dépenses fiscales et les questions profondément importantes soulevées dans les trois chapitres (Contraintes, Caractéristiques et Valeurs) et, plus récemment, les vérifications de la gestion des ressources humaines

Le temps jugera

Et tout cela au moment où l'information permet aux entités d'avoir accès instantanément à une information financière de très grande qualité et que les rôles traditionnels de la comptabilité et de la vérification sont remis en question tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

La Loi sur le vérificateur général est là pour signaler les écarts aux pratiques de saine gestion. Aux termes de cette loi, le titulaire du poste doit découvrir les lacunes. Et Ken Dye a, tout autant que ses prédécesseurs, servi le Parlement et les contribuables du Canada en soulignant les cas de gaspillage et de mauvaise gestion et, plus important encore, leurs causes.

Mais, qui plus est, il n'a pas eu peur de dire que dans certains domaines, l'appareil étatique fonctionnait bien. Il a souligné les améliorations. Il a joué spécialement des initiatives de fonctionnaires et de ministères. Il n'a jamais fustigé de sous-ministère ou de fonctionnaire, pour ce qui semblait une décision peu économique, lorsqu'il avait l'impression que la décision avait été prise en raison de pressions politiques - un ordre du ministre.

Une fois la poussière retombée et les controverses oubliées, le verdict sera sûrement que de 1981 à 1991, le Bureau du vérificateur général du Canada a été dirigé par un honnête homme qui a du mérite.

Le Bureau du vérificateur général du Canada a été dirigé par un honnête homme qui a du mérite.

saluées unanimement, alors on se souviendra de Ken Dye comme du vérificateur général qui a énormément élargi et approfondi le concept de la vérification intégrée.

Le souvenir que laisse l'homme

Dans un commentaire sur l'un des rapports annuels, un éditorialiste du *Globe and Mail* disait comment le rapport dénotait la perception de Ken Dye de ce qui est convenable et juste.

sur la communication efficace des constatations des vérifications dans des rapports concis et faciles à lire a établi la norme pour l'ensemble de l'administration publique.

L'internationaliste

Ses intérêts diversifiés en vérification ne se limitaient pas au Canada. Comme déjà mentionné, il a mené des activités conjointement avec les États-Unis. Toutefois, l'histoire pourrait bien retentir comme aspect le plus marquant de Ken Dye l'intérêt qu'il portait aux questions internationales.

Jim Macdonell avait veillé à ce que le bureau de vérification du Canada soit un pionnier international de la vérification intégrée. Ken Dye a consolidé et élargi considérablement ce rôle. Il est allé partout dans le monde - surtout dans les pays en développement - dans sa poursuite d'une amélioration de la vérification publique.

Sa contribution mondiale qui restera est la création, en 1986, de l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI), sous les auspices de l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

Il lui aura fallu ses dix années en poste pour obtenir satisfaction, y compris la très grande et notable «Etude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux» menée conjointement avec le contrôleur général des États-Unis. Dans son dernier rapport, Kenneth Dye a donc pu déclarer : «Pour la première fois, depuis la promulgation de la Loi sur le vérificateur général, les états financiers du gouvernement présentent fidèlement, conformément aux conventions comptables du gouvernement, l'information sur sa situation financière ... Mon opinion sur les états financiers est maintenant sans réserve».

De nombreuses victoires

Ce ne fut pas sa seule victoire. Loin de là. Il a marqué des points dans une diversité de domaines. Sa politique anti-tabac, complètement nouvelle à l'époque, a finalement été adoptée dans toute la fonction publique et, en grande partie, dans le secteur privé. Il a montré la voie au secteur comptable au Canada par l'insistance qu'il a mise pour que tous connaissent l'informatique et les applications nouvelles de la nouvelle technologie en vérification. L'accent qu'il a mis

avait entamé contre le gouvernement pour obtenir de l'information dont il avait besoin pour mener à bien la vérification des dépenses liées à l'acquisition de Petrofina Canada. Bien que certains aient prédit qu'il perdrait sa cause, parce que les tribunaux ont jugé qu'en tant que fonctionnaire au service du Parlement, son dernier recours était le Parlement, le gouvernement d'alors pense que l'on devait donner suite à l'interprétation juridique. En fait ce qui étonne, c'est que cette cause ait fait l'objet de décisions de première instance avant d'être rejetée par la Cour Suprême.

Il est plus difficile de juger des conséquences de cette affaire à long terme. D'un côté, les mystères que fait le gouvernement ont été vivement condamnés par les médias, et les futurs gouvernements essaieront probablement de faire en sorte que le bureau de vérification reçoive toute l'information sur les transactions à venir. Toutefois, le gouvernement ou le Parlement pourrait aussi essayer de contenir toute expansion du mandat et des activités du Bureau du vérificateur général.

L'approche diversifiée de Ken Dye signifie que son attention n'était pas uniquement concentrée sur le domaine, parfois vaste et obscur, de la vérification intégrée. Bien au contraire.

Ken Dye est, dans une large mesure, un comptable dans la plus pure tradition. Les chiffres comptent pour lui. Dès le début, il a exigé que le gouvernement présente ses comptes d'une manière plus satisfaisante de sorte qu'il puisse donner une opinion sans réserve.



Ken Dye préside la Conférence du Commonwealth à Ottawa en 1987.

La société a besoin de personnes habitées par une vision, une vision réalisable. Ken Dye fait partie de ces personnes.

De nulle façon ne l'a-t-il mieux démontré, au cours de ses dix années au poste de vérificateur général, que par l'appui constant et l'orientation qu'il a données aux vérifications qui ont donné lieu aux trois chapitres immensément importants : « Les entraves à une gestion productive » (1983), « Les caractéristiques des organisations performantes » (1988) et « Valeurs, service et rendement » (1990).

La encore, nombreux sont ceux, à l'intérieur et à l'extérieur du Bureau, qui affirment que ces études débordent la méthode normale de vérification. Mais Ken Dye est du genre à prendre des risques et sa conviction personnelle selon laquelle une véritable vérification doit porter tant sur les causes que les conséquences a encore une fois prévalu.

Contestation devant les tribunaux

On se souviendra de la capacité de Ken Dye de prendre des risques et aussi de sa ténacité en raison surtout de la longue poursuite qu'il

contre cette idée. Les comptables tendent à être conservateurs et, dans le domaine comptable, les dépenses fiscales ne sont pas des opérations financières, au sens classique du terme.

Il est quand même éloquent que ce soit Ken Dye qui ait relevé tout de suite l'étrange absence de moyens de contrôle et d'obligation de rendre compte des dépenses fiscales, même si ces sommes auxquelles le gouvernement renonçait s'élevaient, en termes réels, à des dizaines de milliards de dollars.

L'étude sur les dépenses fiscales était assez avancée lorsque l'énormité des pertes du Programme a été révélée au Parlement et à la population canadienne. Encore une fois, les ressources du BVG avaient été consacrées à l'examen d'un point névralgique au bon moment.

Une vision réalisable

Mais, lorsqu'il s'agit d'évaluer la période où il a occupé le poste de vérificateur général, sa persévérance sur la question de l'obligation pour les sociétés d'État de rendre compte et la question des dépenses fiscales indiquent bien plus qu'un sens de l'opportunité. Ces deux initiatives ont été accompagnées d'un élargissement marqué du concept de la vérification de grande étendue.

Ce qui compte le plus pour ceux qui peuvent rêver que leurs rêves soient réalisables. La société a besoin de personnes habitées par une vision, une vision réalisable. Ken Dye fait partie de ces personnes.



Un groupe de cadres supérieurs de la décennie Dye, au mois de mars 1991.
Photo par Ottawa Micrographics

premier plan dans l'instauration de l'obligation de soumettre les sociétés d'État fédérales à des vérifications de l'optimisation des ressources. Le cadre établi pour ces vérifications est maintenant bien en place et, dix ans plus tard, le régime des examens spéciaux fonctionne bien. Toutefois, on se demande encore si ce cadre a effectivement rendu les sociétés d'État plus efficaces et plus efficaces ou si le Parlement comprend mieux comment les deniers publics sont dépensés dans ces entités qui appartiennent à l'État. Toutefois, les contrôles et sauvegardes que la nouvelle loi a instaurées sont incontestablement importants.

Le moment propice

Lorsqu'il a prêté son appui et sa compétence à l'application de cette loi au début des années quatre-vingts, les événements ont joué en sa faveur, ce qui devait d'ailleurs se répéter plus tard. Alors qu'il faisait pression pour que soit accrue l'obligation de rendre des comptes, l'attention du public était captée par le catouillage d'un certain nombre de sociétés d'État, notamment Canadaair, qui avait déclaré une perte de 1,4 milliard de dollars en 1982.

La vérification des dépenses fiscales

Deux ans plus tard, une autre affaire du genre se produisait. Il s'agit du cas bien connu du Programme de crédit d'impôt pour la recherche scientifique, qui s'était soldé par un manque à gagner de plus de un milliard de dollars d'impôts non perceptibles. Le fait, presque oublié maintenant, est que lorsque le Bureau du vérificateur général a mis de l'avant le concept de la vérification des dépenses fiscales, de nombreuses voix se sont élevées

Kenneth Dye : une décennie

par Desmond Kimmitt

Desmond Kimmitt était directeur principal des rapports et communications pendant la décennie Dye. Il était chargé de produire le Rapport annuel. Pendant de nombreuses années, il a travaillé en étroite collaboration avec Ken Dye à la rédaction de son chapitre I.

Il est trop tôt pour évaluer dans toute sa mesure l'influence de Kenneth Dye sur le Bureau du vérificateur général du Canada.

Des prédécesseurs qui avaient leurs visions

La raison apparaît clairement, si l'on compare ses années au poste de vérificateur général et les mandats des deux hommes qui l'ont immédiatement précédé. L'objectif de Maxwell Henderson était d'accroître la notoriété du Bureau en mettant l'accent sur les paiements sans contrepartie. Cette approche a accru le nombre de manchettes dans les journaux et attiré l'attention du Parlement. La tactique des «histoires d'horreur» a certainement métamorphosé le Bureau qui, d'une simple entité fédérale, est devenu une institution qui publiait un rapport annuel sur lequel se jetaient les journalistes, les députés de l'opposition et le contribuable canadien.

James Macdonell avait une vision différente. Fort de son expérience en consultation de gestion, il comprenait bien que ni l'approche comptable classique ni la technique des paiements sans contrepartie, qui consistent à relever des cas précis de gaspillage et d'extravagance, ne pouvaient permettre au vérificateur général de jouer ce qu'il considérait comme son rôle le plus important : veiller à accroître l'obligation de

rendre compte en vertu de laquelle quiconque dépense des deniers publics se soucie d'optimiser les ressources. Il fallait donc élargir l'étendue des examens. La grande réalisation de Jim Macdonell a été l'adoption de la Loi de 1978 sur le vérificateur général qui lui donnait pour mandat de vérifier l'optimisation des ressources.

Une période de consolidation

Lorsque, en 1981, Ken Dye est devenu vérificateur général, il a évidemment hérité de ce qu'avaient laissé ses deux prédécesseurs : un bureau notoire et engagé dans la voie de la vérification intégrée. C'était de toute évidence le moment de procéder à une consolidation, le moment d'employer l'influence certaine de son poste pour mettre à profit, dans la pratique, la vérification de l'optimisation des ressources à tous les échelons du gouvernement.

Pendant les dix années où il a occupé son poste, Ken Dye a réalisé des progrès considérables dans l'accomplissement de ces tâches. Le Bureau du vérificateur

général du Canada demeure reconnu au Canada pour son indépendance et sa franchise. Ken Dye est lui-même bien connu de tous les Canadiens. La vérification intégrée a évolué au sein du Bureau du vérificateur général du Canada et à l'extérieur et elle est maintenant généralement acceptée comme moyen de sonder en profondeur les affaires des entités du secteur public et du secteur privé.

Une foule de nouvelles orientations

Mais Ken Dye a accompli bien plus. Les années Dye ont été caractérisées par toute une gamme de méthodes. L'action de ses dix années de mandat se mesurera à l'influence qu'auront ses entreprises à long terme. Seul le temps permettra de se prononcer. Cependant, il n'est pas trop tôt pour énumérer certaines de ses réalisations les plus incontestées.

La surveillance des sociétés d'Etat

Dès le début du mandat de Ken Dye, le Bureau a joué un rôle de



Ken Dye et le regretté James Macdonell, 1983.



Le Comité organisateur et le vérificateur général, de gauche à droite : Peter Armstrong, Ron Warne, Ken Dye, Shirley Baird, Linda Spencer et Maureen Mitchell.



Larry Meyers, SVG.



Raymond Dubois, SVG, (gauche) présente l'énoncé de mission à Ken Dye devant Fran Dye et Ron Warne, SVG.



De gauche à droite : Larry Meyers, Denis et Shirley Desautels, Ken Dye, Mirreille Meyers et Fran Dye.



Le chef de cabinet du VG, Bob Callow, Ken Dye et le directeur principal, Ed Khalil.

« Tous les Canadiens nous sont redevables. »

Don Johnston



Nick Sibbeston, député, président du CCP des Territoires du Nord-Ouest, offre une plaque à Ken Dye, devant Ron Warne.



Ken Dye et Ron Warne.



Ken Dye, Maxwell Yalden, le président de la Commission canadienne des droits de la personne (centre) et l'hon. Don Johnston (droite).

Photos du dîner du président de la Chambre par Shon Photo

«... Célébration de dix
merveilleuses années que vous
avez données au pays...»



Fran et Ken Dye accueillent les invités à la réception d'adieu organisée par le Bureau.



Gaby Dubois et Jean-Guy Laliberté (VGA) devant quelques-unes des caricatures préférées de Ken Dye.



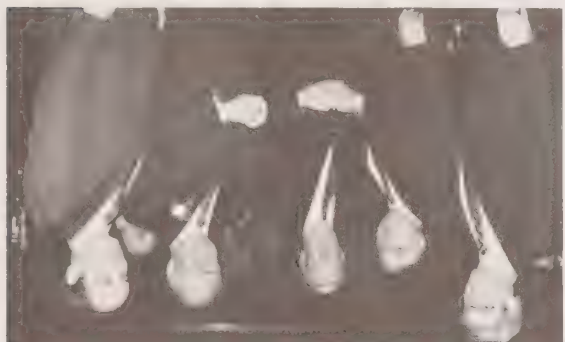
Ken Dye, Max Yalden et le président du Conseil du Trésor, Gilles Loiseau (droite).



Jean-Robert Gauthier, président désigné du CCP, avec Fran et Ken Dye.



James, Lesleigh et Beth Dye souhaitent la bienvenue à Frances Smith.



De gauche à droite : David Rattray (VGA) et Shaulid Muro (VGA), Ed Rowe (SVG), Ken Dye, Mike McLaughlin (VGA).

Au revoir Ken!

À l'approche de la fin de son mandat de vérificateur général, Ken Dye a eu droit à de nombreuses réceptions et cérémonies d'adieu privées et publiques. Voici un compte rendu des trois principales réceptions.

Le dîner du président de la

Chambre

Dye, le jeudi 28 mars 1991, lors d'une réception d'adieu donnée à l'hôtel Radisson. Environ 550 employés du Bureau, députés, sénateurs et autres invités sont venus à la réception.

Plusieurs personnes, dont le maître de cérémonie, Ron Warme,

sous-vérificateur général, sont venues souligner les réalisations de Ken Dye à titre de vérificateur général :

- M. Gordon Cowperthwaite, président de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée,
- M. Nick Sibbeston, député territorial de Nahendeh (Territoires du Nord-Ouest) et président du Comité permanent des comptes publics,
- L'honorable Don Johnston, président du parti Libéral du Canada et président du Conseil du Trésor au moment de la nomination de Ken Dye,

- M. Larry Meyers, sous-vérificateur général,
- M. Raymond Dubois, sous-vérificateur général.

Tous les conférenciers ont mentionné les réalisations considérables de Ken Dye, faisant son éloge pour sa vision, sa détermination et sa vigilance dans la poursuite des concepts de la vérification de l'optimisation des ressources. Don Johnston a qualifié la réception de «célébration de dix merveilleuses années que vous avez données au pays...» «Tous les Canadiens vous sont redevables.» Les invités ont pu regarder une édition tout à fait spéciale d'une émission d'affaires publiques au cours de laquelle un hommage a été rendu à Ken Dye. Cet

La réception du gouvernement

Le 26 mars, le gouvernement du Canada, représenté par le président

du Conseil du Trésor, Gilles

Loiselle, et le contrôleur général,

Andy Macdonald, donnait un

cocktail en l'honneur de Ken, à

l'édifice Lester B. Pearson. Un

grand nombre de directeurs

principaux du Bureau étaient

présents ainsi que des invités de

ministères et de sociétés d'État. M.

Loiselle a présenté à Ken un prix

pour ses dix années de service, signé

par le premier ministre, ainsi qu'un

magnifique tableau représentant la

Colline du Parlement peint par

l'artiste Shirley Mungall.

Le personnel du BVG a eu l'occasion de faire ses adieux à Ken

enregistrément, de fait, une plaisanterie, consistait en un montage de séquences montrant le vérificateur général répondant aux questions «pénétantes» des journalistes.

Ken Dye a reçu un disque CD ROM contenant la base de données de vérification du BVG (comportant 600 méga-octets d'information sur la vérification provenant de cinq pays) et une plaque en laiton portant l'inscription de l'énoncé de mission du Bureau et une chaîne stéréo

complète qui comprenait une collection de disques compacts. Une immense carte signée par tous les employés lui a également été remise.

Dans un discours plein d'émotions, Ken a remercié tous les invités de leurs vœux et de leurs cadeaux. Il a rendu un hommage spécial à son épouse, Fran, pour son soutien constant et en guise de finale, accompagné de Don Johnston au clavier, il nous a interprété à sa façon le classique «My Way».

Tous les employés du Bureau lui souhaitent bonne chance à son nouveau poste de président et chef de la direction du Workers' Compensation Board of British Columbia.



Don Johnston accompagne Ken Dye qui interprète la chanson «My Way».

J'ai été heureux de voir l'IFAC reconnaître les comptables du secteur public. L'IFAC représente quelque 900 000 comptables dans le monde et, jusqu'à récemment, elle n'accordait pas une place importante à la plus grande part de l'économie dans le monde. C'est-à-dire le secteur public. En 1985, l'IFAC a décidé de remédier à cet état de choses. J'ai été le premier président. L'IFAC a vraiment progressé. Il n'y a que cinq ou six pays où la profession comptable consacre des ressources considérables au secteur public. Le Canada est l'un des chefs de file. La mission que doit remplir l'IFAC est d'établir des normes de comptabilité et de vérification pour le monde entier. Je serai à Djakarta la semaine prochaine (mars 1991) pour présider ma dernière réunion.

Opinions : Quelles ont été d'après vous les réalisations d'Objecif 1991?

K. Dye : J'ai toujours cru qu'un chef de direction devait préparer avec soin sa succession. Il y a certaines choses que je voulais que le Bureau fasse. Il y en avait une longue liste, de peut-être 20 points. Je suis très satisfait de la façon dont Objecif 1991 a été incorporé à nos priorités, de la façon dont il a été intégré par l'administration et par les



Ken Dye et le nouveau vérificateur général, Denis Desautels.

vérificateurs; nous voulions vraiment l'avoir mené à bien avant 1991. En fait, je pense que nous avons atteint la plupart des objectifs à la fin de 1989-1990. Nous n'avons pas atteint certains d'entre eux, mais j'estime qu'ils étaient secondaires. À mon avis, les objectifs les plus importants ont été atteints de façon plus que satisfaisante.

D'importantes réalisations

Opinions : Quelles ont été selon vous vos plus grandes réalisations pendant ces dix années?

K. Dye : Je ne peux en nommer une en particulier; il s'agit de toute une série de choses. Nos violations sont maintenant accordées; ce n'était pas le cas, il y a dix ans. Nous avions des talents divers, mais ils n'étaient pas coordonnés. Je crois que l'équipe de la direction a bien réussi à les faire converger. Les méthodes ont pour la plupart été arrêtées; les activités de perfectionnement sont organisées; les bonnes personnes ont été embauchées; le talent est là : le bureau est très efficace. Nous comprenons maintenant notre mandat et nous savons qui est notre client.

Il ne fait pas de doute que les Canadiens font confiance au Bureau. Je ne peux marcher dans la rue sans entendre quelqu'un dire : « Bon travail, monsieur le vérificateur général. » Je pense que le Parlement est satisfait, voire impressionné. Je pense que même les bureaucrates admettraient, quoique à contrecoeur, que nous avons une influence certaine, que nous savons ce que nous faisons et que nous essayons d'être constructifs. Donc, nos liens avec ceux qui lisent nos rapports sont forts, et je pense que c'est ce qu'il faut.

Opinions : Vous avez consacré beaucoup d'efforts à l'élaboration des méthodes.

Opinions : Quelles ont été les restrictions ou vos déceptions à ce poste?

K. Dye : La principale, bien entendu, a été le cas de Petrofina qui a abouti à la Cour suprême du Canada. Il n'y a eu aucun règlement en fin de compte, ce qui m'a beaucoup déçu. Nous n'avons pas eu d'échec, autant que je sache. Les questions qui m'ont tirillé ou les cas où j'ai le sentiment que nous aurons pu faire mieux sont très peu nombreux. J'estime que nos réalisations sont nombreuses et que nos déceptions ont été rares.

Opinions : Quelles répercussions ce poste a-t-il eues sur votre vie familiale?

K. Dye : Ce travail vous met sous le feu des projecteurs, ce que ma famille ne cherche pas. Ma femme a décidé de ne pas accorder d'interviews. Tout ce qui est public est de mon ressort. Ma famille a rencontré des personnes fascinantes en raison de mon travail et a voyagé beaucoup.

Opinions : Et maintenant, nous avons un nouveau vérificateur général...

K. Dye : Je sais que Denis Desautels se rendra compte, comme moi, de la mine d'expérience et de bon jugement que recèle le Bureau. Pour ce qui est de l'avenir du BVG, je pars en toute quiétude le sachant entre les mains d'un chef remarquable.

Ken Dye



Bill Clarke, ancien député et président du CCP, et Ken Dye à l'atelier sur la vérification législative des sociétés d'État, en janvier 1983.

Si vous regardez l'INTOSAI aujourd'hui, il a cinq ou six programmes, une revue - dont le Canada a eu l'idée - un Congrès triennal, etc. Plus important

encore, l'INTOSAI est maintenant

active. Elle a trois groupes

d'étude, un sur les normes de

vérification, un sur les normes

comptables et un sur les contrôles

internes. Un projet personnel dont

je suis très fier est l'IDI,

l'Initiative de développement de

l'INTOSAI, qui connaît un

immense succès. Son budget sera

de 1,5 million de dollars, cette

année. Son activité consiste

essentiellement à échanger de

l'information dans le monde. Je

pense que c'est en raison de ce

projet que l'on pourrait se

souvenir de moi dans les pays en

développement comme de

quelqu'un qui a apporté un

changement.

La vérification internationale a

connu une croissance

phénoménale sur le plan de la

capacité. J'estime que le Canada a

joué un rôle important par

l'entremise de l'INTOSAI. Nous

avons également contribué à

l'amélioration de la qualité de la

vérification à l'OTAN et à titre de

membre du groupe de vérificateurs

des Nations Unies.

J'ai également participé aux

activités de l'IFAC, la Fédération

internationale des comptables.

problèmes de structures ou de systèmes. Je ne veux pas dire qu'il faudrait éliminer les vérifications axées sur les systèmes. Je crois qu'elles ont leur place dans certains cas, mais je pense aussi qu'il faut être souple.

Opinions : Quelle évolution a subi la relation du Bureau avec le Comité des comptes publics?

K. Dye : Elle a certainement évolué en dix ans. Je suis arrivé en

époque de transition. Bill Clarke était alors président; il fut l'un

parmi plusieurs présidents dynamiques. Avec le temps, le

CCP est devenu assez indépendant du Bureau. L'efficacité du Comité

varie en fonction des politiques du jour et des priorités des politiciens.

Je pense que, tout compte fait, notre relation avec le CCP a été

bonne. Il nous a appuyé énormément. Nos rapports ont été

très constructifs.

Opinions : Pourriez-vous nous décrire votre rôle sur la scène internationale et son évolution?

K. Dye : Je me souviens de ma première réunion avec le Conseil

d'administration de l'INTOSAI

(l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle

des finances publiques). Il ne semblait rien avoir de pressant et

le programme était peu chargé. Je me souviens avoir été

profondément touché par les représentants des pays en

développement qui assistaient à la réunion. Ils parlaient de leurs plus

grands besoins et nous étions là avec nos richesses que nous ne

pouvions même pas apprécier. À ce moment-là, j'ai voulu essayer

d'améliorer le fonctionnement de l'INTOSAI.

allégé ou souple pour les aider dans leurs obligations familiales.

Opinions : Quelle a été votre position vis-à-vis de la vérification d'attestation?

K. Dye : J'ai redonné à la vérification d'attestation son importance. Lorsque je suis devenu vérificateur général, la

vérification d'attestation avait perdu de son prestige; tout le monde voulait faire de la

vérification de l'optimisation des ressources. Je pense lui avoir

redonné une place importante au Bureau. De plus, le coût des

vérifications d'attestation a été

passablement réduit. Ces vérifications constituent une partie

importante de notre mandat.

Opinions : Comment la vérification de l'optimisation des

ressources a-t-elle évolué?

K. Dye : Le premier rapport du

vérificateur général dont j'ai pris

connaissance m'a semblé un

document hautement technique sur

les systèmes. Le Bureau était en

transition et, avec le temps, vous

avez vu une évolution vers des

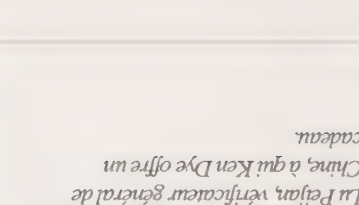
vérifications d'avantage axées sur

le rendement ou les résultats. Je

pense que ce type de vérification est très significatif pour le

Parlement parce qu'il porte sur les programmes et sur l'optimisation

des ressources plutôt que sur des



La Feijan, vérificateur général de Chine, à qui Ken Dye offre un cadeau.

Une rétrospective de Ken Dye



sur la couverture d'*Opinions*. Vol. 8, N° 4.)

Au Bureau, j'estime que les employés connaissent bien et aiment leur travail. Nos activités ont un sens, les employés se dévouent à leur travail du BVG. Je suis impressionné par le sentiment d'égalité qui règne ici. À ma connaissance, il n'y a pas de préjugés sexistes ou linguistiques. J'ai pensé que nous aurions davantage de femmes parmi les vérificateurs généraux adjoints. Pendant mon mandat, nous avons embauché et promu un grand nombre de femmes à des niveaux supérieurs. Pour diverses raisons, elles sont parties, la plupart pour des promotions intéressantes dans la fonction publique.

Mais, nous avons maintenant une bonne relève. Nous avons un nombre impressionnant de femmes extrêmement compétentes âgées entre 30 et 35 ans. Bien entendu, on ne devient pas vérificateur général adjoint à cet âge, mais plutôt entre 40 et 45 ans. Toutefois, la politique du Bureau est souple, nous accordons des compensations pour les congés de maternité prolongés et accordons à nos employés féminins un horaire

sur la gestion des finances publiques (LGFP) nous permettant de mener des examens spéciaux auprès des sociétés d'État. Cette réussite est attribuable à l'excellent travail du vérificateur général adjoint, Bill Radburn, et de sa direction. La première série d'exams spéciaux est une réussite. Nous avons appris énormément. Je pense que la deuxième série d'exams spéciaux sera moins coûteuse et orientée vers des sujets plus précis. J'ai été étonné de constater avec quelle facilité le Bureau a pu absorber le volume de travail qu'ont engendré les modifications de la LGFP. Initialement, nous nous attendions à une hausse substantielle du nombre d'années-personnes requises et des coûts pour ces examens spéciaux. Or, il n'a pas fallu de personnel supplémentaire, et le coût a représenté environ 3 pour 100 de notre activité pendant plusieurs années. Il n'y a donc pas eu bouleversement.

Récemment, j'ai eu le plaisir de signer les états financiers du gouvernement du Canada exempts, pour la première fois, de réserves. (Voir l'article annoncé

Opinions : Ce travail, était-ce ce à quoi vous vous attendiez?

K. Dye : Il a été plus intéressant que je n'aurais jamais imaginé. Je n'avais pas beaucoup d'idées préconçues de ce qu'il allait être. Mes rapports antérieurs avec Ottawa avaient été rares. Je n'avais aucune idée du dynamisme du Bureau. Je ne connaissais pas non plus les dimensions internationales du poste, dimensions qui sont considérables.

Il y a eu une longue période d'apprentissage et d'initiation, qui a duré un an peut-être. J'ai mis beaucoup d'efforts à comprendre Ottawa et le Bureau. Ma famille ne pouvait déménager à Ottawa avant la fin des classes. Pendant plusieurs mois, j'ai donc travaillé de 7 h à 23 h tous les jours.

Opinions : De quelle façon pensez-vous avoir laissé votre marque au Bureau?

K. Dye : Je pense que la plupart d'entre eux ont été les années «de la haute technologie», surtout à partir de 1984-1985. Le Bureau est aussi avancé sur le plan technologique que n'importe quel bureau de vérification du monde. Je pense que les gens se souviendront de la transformation de notre Bureau devenu hautement sophistiqué. La capacité du Bureau est extraordinaire.

À l'interne, je me suis félicité de l'une de nos premières réussites : les changements apportés à la Loi

À l'approche de la fin de son mandat de dix ans comme vérificateur général, Ken Dye était pensif comme on pu le constater John Zegers, directeur principal des rapports et communications, et Ann Wesch, rédactrice en chef d'*Opinions*.



Réflexions



- une mise en évidence de l'importance de l'accès que doit avoir le vérificateur à l'information dont il a besoin pour mener à bien sa tâche,
- l'élaboration d'un modèle de communication de l'information financière pour les gouvernements.

gestion du secteur public, grâce à l'élimination des contraintes et à la prépondérance donnée au bon rendement et aux valeurs,

Ken s'est efforcé de faire remarquer que ces réalisations étaient l'œuvre d'hommes et de femmes qui demeurent inconnus à l'extérieur du BVG. Cependant, la majeure partie de ces réussites n'auraient pas été possibles sans la direction et l'inspiration de Ken Dye.

Donc, au nom de tous vos amis et collègues du Bureau, Ken, je vous dis au revoir et merci.

Je remplace un homme exceptionnel aux états de services impeccables et c'est pour moi un honneur de prendre la suite de gens comme Maxwell Henderson, Jim Macdonnell et Ken Dye. J'espère que je pourrai faire entrer le BVG dans le prochain siècle avec le même leadership. Au cours des dix prochaines années, je veux insuffler un plus grand sens de l'obligation de rendre compte des dépenses de deniers publics.

À la fin de mon mandat, j'aimerais, à l'instar de Ken, avoir le sentiment d'avoir changé quelque chose. Je veux pouvoir contribuer concrètement à l'amélioration de la situation financière

- Dans mon premier message, je tiens à remercier personnellement mon prédécesseur, Ken Dye. Voilà peu de temps que j'ai pris les fonctions de vérificateur général et, déjà, je peux voir ce que Ken a laissé au Bureau.
- Dans les années quatre-vingts, le Bureau du vérificateur général du Canada a pris beaucoup d'importance tant au Canada que dans le monde et ce, en grande partie, grâce à la persévérance et à la politique progressiste de Ken Dye.
- J'ai donc hérité d'une équipe de professionnels bien organisée, qui croit fermement que le Parlement devrait disposer de la meilleure information qui soit sur l'usage des deniers publics que font les fonctionnaires.
- Je connais bien les réalisations considérables du BVG sous la direction de Ken. Je n'en citerai que quelques-unes :
- une plus grande responsabilité des sociétés d'État envers le Parlement,
- la mise de l'avant de concepts visant une amélioration de la

de la nation. Si les procédés sont importants, ce sont les résultats qui comptent.

L'une des principales raisons qui m'a amené à accepter mon nouveau poste était qu'il me permettrait de travailler dans une organisation où il est possible de voir des résultats tangibles qui profitent aux Canadiens. Il ne pourrait y avoir de meilleure façon pour un comptable agréé de servir son pays.

Une autre raison a été ma grande confiance dans l'avenir de notre pays. À l'heure actuelle, nous nous posons de sérieuses questions sur l'orientation qu'il prendra, surtout dans ma province d'origine. Si moi-même et mon Bureau pouvons contribuer de quelque façon que ce soit à lever l'incertitude qui plane, je serai très satisfait.

Je vois le BVG comme un moyen de renforcer nos institutions nationales. Si les Canadiens restent unis, il faudra qu'ils aient confiance en leurs gouvernements. Une partie importante de cette confiance viendrait de la certitude qu'ils auraient que leurs contributions fiscales sont dépensées de façon judicieuse.

Le Bureau du vérificateur général du Canada peut contribuer à créer cette confiance en faisant savoir au peuple canadien, par l'intermédiaire de ses représentants élus, si cet objectif est atteint.

L. Denis Desautels

L. Denis Desautels, f.c.a.

Table des matières

1

Réflexions

Une rétrospective de Ken Dye

Entrevue avec l'ancien vérificateur général.

5

Au revoir Ken!

M. Dye a eu droit à de nombreuses réceptions et cérémonies d'adieu. Voici un compte rendu des trois principales réceptions.

8

Kenneth Dye : une décennie

L'ancien directeur principal, Desmond Kimminit, évalue l'influence de Kenneth Dye sur le Bureau du vérificateur général.

12

Le recueil de caricatures de Ken

Sélection de dessins humoristiques parus dans les journaux au cours du mandat de Ken Dye.

14

Comment être branché sur le Parlement :

voire guide des publications parlementaires
L'adjointe de liaison avec le Parlement, Holly Shipton, décrit les publications parlementaires offertes aux employés du Bureau.

18

Kenneth Dye tire sa révérence

Réimpression d'un article de Margaret Nearing paru dans **Camagazine** qui évalue le travail de Ken Dye pendant son mandat à titre de contrôleur de la gestion des deniers publics.

Opinions

Directeur principal
John Zegers

Rédactrice en chef
Ann Wesch

Rédacteur adjoint
Lucien Quinly

Photographes
Philip Hamman
Desmond Kimminit
Holly Shipton
Ann Wesch

Éditique et arts
graphiques
Christina Daly
Anne King
Debbie Meagher

Adjointe à la production
Pat Davis

Traduction
Lise Clermont
Louise Gagnon
Carolina Roi

Conseillers à la rédaction
Mike McLaughlin
Larry Meyers
Ron Warne

Imprimeur
M.O.M. Printing

Opinions est publié tous les trois mois par la Direction des rapports et des communications. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste de distribution à :

Opinions, arrêt 11-13
Bureau du vérificateur général
du Canada
240, rue Sparks, tour ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6
ISSN 0822-1014 Vol. 9, No 1

Couverture

Le huitième vérificateur général du Canada, Kenneth M. Dye.
La photo prise par Philippe Landreville.



Nous célébrons 10 années
sous le signe de l'excellence



Bureau du vérificateur général du Canada

Opinions

241-063

241
43

CAI

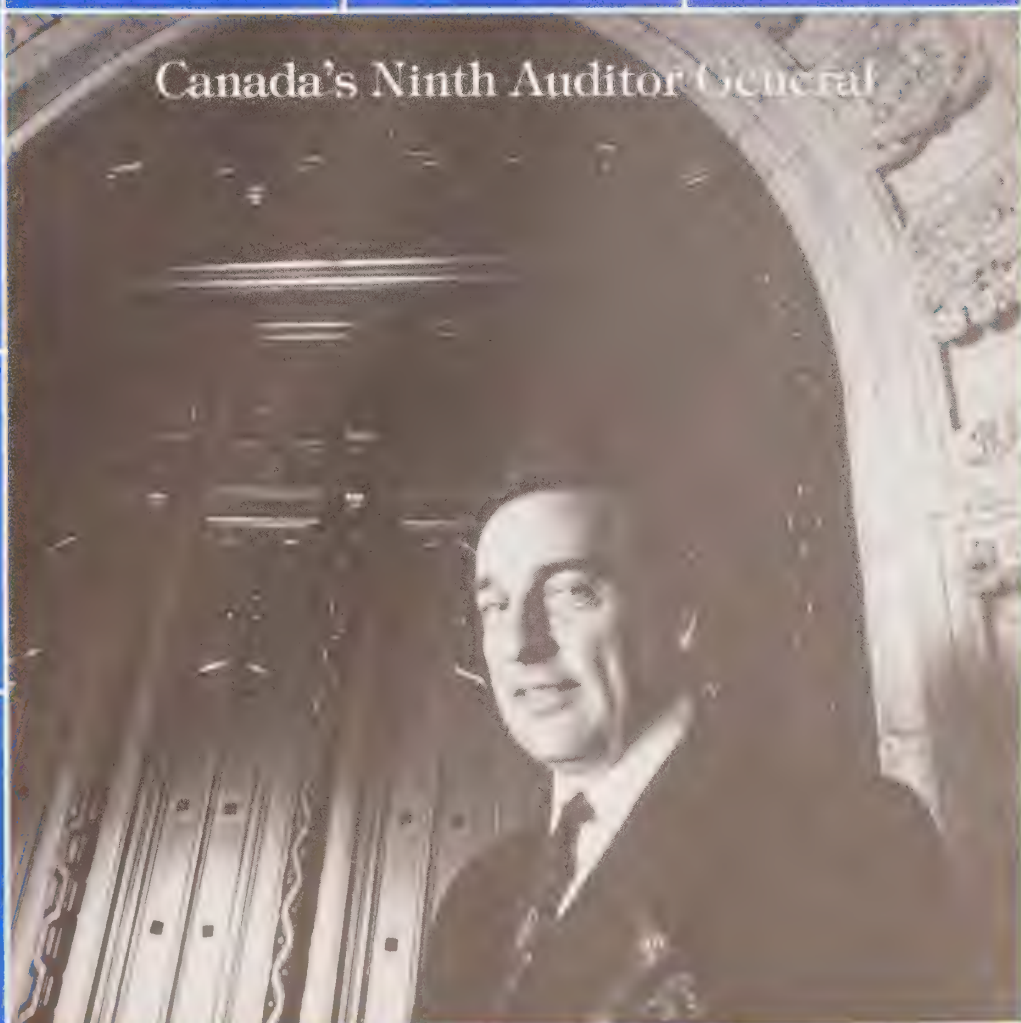
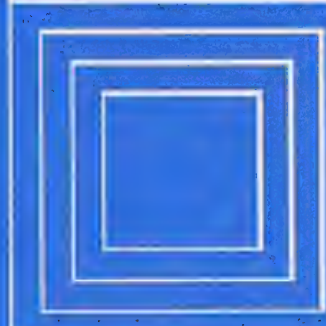
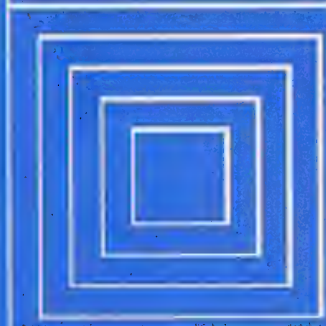
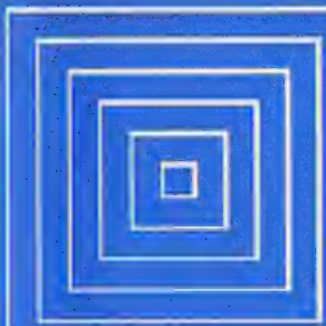
AG

- 0 63

Printed in Canada

Opinions

Office of the Auditor General of Canada



Canada's Ninth Auditor General

Opinions

Principal
John Zegers

Editor
Ann Wesch

Associate Editor
Lucien Quinty

Photographs
Christine La Salle
Holly Shipton
Ann Wesch

Desktop Publishing & Graphics
Christina Daly
Debbie Meagher

Production Assistant
Pat Davis

Translators
Lise Clermont
Louiselle Gagnon
Carolina Rott

Editorial Advisors
Maurice Cutler
Mike McLaughlin
Hladini Wilson

Printer
M.O.M. Printing

Opinions is published every three months by the Reports and Communications Group. Please address all correspondence and changes of mailing labels to:

Opinions, Stop 11-13
Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street, West Tower
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 9 No. 2

Contents

Reflections	1
Changing the Rules of the Game	2
Parliamentary Liaison Principal Mark Hill examines major changes to the Standing Orders of the House of Commons.	
Denis Desautels - Canada's New Auditor General	5
Denis Desautels reflects on his expectations, priorities and plans for the future with Reports and Communications Principal John Zegers and Opinions Editor Ann Wesch.	
Comprehensive Auditing: Towards a Second Generation Methodology	10
Principal Michael Weir and Director Jamie Hood of the Professional Practices Group discuss a two-year review of the Office's policies and approaches for comprehensive auditing.	
Executive Promotions	13
In March 1991, several senior level (PX) promotions were announced.	
OAG Issues Opinion on Consolidated Government Financial Statements in the Northwest Territories.	16
Manager Dale Shier from the Edmonton regional office describes the audit of the Government of the Northwest Territories.	
Professional Achievements	20

Cover

Canada's ninth Auditor General, L. Denis Desautels, FCA. Cover photo and photo on page 5 by Kevin Kelly, Imageworks.



Reflections



One of the more interesting features of the Auditor General Act of 1977, which expanded the Office's audit mandate, was the provision for a 10-year non-renewable term for the Auditor General (or retirement at age 65, whichever comes first). This term was chosen after careful consideration of many factors. It was felt that the usual seven-year tenure of most senior public service posts was not sufficient for an Auditor General, given the need for the independence of the position. On the other hand, it was generally accepted that there should be new blood at the top of the audit office every decade.

The implications of this for the Office are that, in most cases, there will be a change of leadership every 10 years. This means inevitably that there will be certain adjustments reflecting the different styles of leadership. We now are at one of those times of change.

Some things however, don't change. For example, the

Office has made great strides in these last 14 years in developing a cadre of very competent professionals, a set of sophisticated tools and an organizational structure that makes these components work in unison. It has also developed an enviable reputation for competence and integrity that will continue regardless of who the chief executive officer is. It's my intention, therefore, to build upon the solid foundation left by Jim Macdonell and Ken Dye.

Some of my thoughts about the Office and the future can be found in the interview that begins on page 5. I should emphasize

that these views are very preliminary at this time. It would not be appropriate to consider that every word represents the definitive policy of the Office. And when I discuss, for example, the kinds of issues I feel the Office should be concerned with, I am not suggesting that we immediately concentrate on these things to the exclusion of the type of audit work the Office has performed so ably over the past 14 years.

I will be continuing, into the fall, my consultations with various people, including those in the Office, Members of Parliament, senior bureaucrats and outside observers. I want to be able to confirm my initial impressions and to sharpen my own thoughts and priorities. Any major changes in the policy or approaches to the Office will be developed, shaped and communicated in the usual thoughtful and deliberate fashion that has marked the recent history of the Office.

L. Denis Desautels, FCA

Changing the Rules of the Game

Major Changes to Standing Orders of the House of Commons

by Mark Hill
Principal, Parliamentary Liaison



After more than a year of backroom negotiation capped by a week of impassioned debate on the floor of the House, Members of Parliament voted on 19 April in favour of a package of 64 amendments to the Standing Orders of the House. The Standing Orders are the rules by which the House conducts its business in the Chamber and in committees. To the extent these amendments may affect the way the Public Accounts Committee (PAC) does its business, they will affect the Office of the Auditor General. This article explores the more important changes that have a bearing on the PAC and looks at how the Office might be affected.

Standing Orders Are the Framework

Standing Orders are the “rules of the road” for doing business in the House. They cover virtually every aspect of House proceedings including the daily program of House business, the annual calendar of sittings, the election and appointment of presiding officers of the House, the process of debate, procedures for dealing with bills and the organization and operation of

standing and other committees of the House.

There are about 160 Standing Orders, many of which are divided into several subsections. The annotated version of the Standing Orders runs to just under 500 pages. To some, Standing Orders are complex and even arcane. To the Member of Parliament who knows and understands the rules, they can be a powerful weapon in the procedural arsenal. The bell-ringing episode of 1982 where the House was stopped for 17 days on a technicality is but one example of how the rules have been used to partisan advantage.

To further complicate matters, the Standing Orders are applied within the context of a rich history of precedent, House practice, tradition, custom and former Speakers’ rulings.

Where the Canadian experience does not provide an answer, recourse to other parliamentary jurisdictions, notably Westminster, is provided. So the Standing Orders do not necessarily provide for black-and-white answers to important questions of the day — an important point since they frame the parliamentary environment within which the Office sees the culmination of much of its work.

For House committees, Standing Orders set out their mandate, powers, and organization along with a variety of related

procedures for doing business. Committees are considered an extension of the House (and thus, our reference to PAC as the audit committee of the House) so the Standing Orders apply to committee proceedings; however, generally speaking, the rules are relaxed considerably in most committees at the discretion of the committee chair. But, when things get “hot” in a partisan way on a particular item of committee business, the rules are usually enforced for such matters as giving notice of a motion and debate.

The Standing Orders are made by the House to govern itself. They

Standing Orders are the “rules of the road” for doing business in the House.

can be suspended at any time by simple majority of the House and this is done frequently, usually to expedite a specific item of House business where all members are in agreement. But fundamental changes (those that might be seen to affect the balance of power as between government and opposition on a continuing basis) are made relatively infrequently and, traditionally, through consensus. The reason for passionate debate on the current crop of amendments is that consensus had not been reached, despite more than a year of negotiation, on the amendment

package and the government felt it had no option but to force the package through the House using the full weight of its majority and time limitation on the debate.

The amendment package will have an impact on three major areas of House business: (1) rules of debate, House timetable and calendar; (2) committee structure and practices; and, (3) private members' business. The changes of most interest to the Office are in area (2). The changes to private members' business have no impact on the Office, and only one change in the first area, the House calendar, is of direct interest.

Fewer Sitting Weeks

The House calendar is set out in the Standing Orders in generic terms. The major change to the calendar is the reduction in sitting days from an average of 155 to 134 per year. This has been accomplished by adding three weeks to the Christmas break in December/January and by adding week-long breaks in October, May and June. While the House will compensate for this reduction in sitting days by increasing the weekly hours of sitting, the fact remains that the House will be sitting for fewer weeks per year. For the PAC, and the Office, this means there will be fewer weeks available in which to schedule hearings.

To handle the reduction in available sitting weeks, the PAC may want to look at the possibility of increasing the number of hearings per week. Alternatively, it may want to look at ways of increasing its productivity in fewer meetings. For example, its members could agree to focus on only a few

selected important issues in each hearing, thus ensuring that only the more significant matters are pursued. It could also look at the possibility of having specific members deal with specific issues — possibly in subcommittee. These strategies have been used by other standing committees in the past but, to work effectively, they require unity of purpose among all members of the committee.

Committees in Envelopes

All 20 standing committees have been grouped into five envelopes. They are: Management; Human Resources; Natural Resources; Economic; and Departmental. The logic of the envelope system is that MPs will be able to develop expertise across the work of a number of committees in a subject matter field. To help make this work, the rules of substitution are relaxed within envelopes making it easy for an MP to participate in the work of more than one committee.

The PAC shares the Management envelope with the new and quite powerful House Management Committee. The latter committee has certain responsibilities for House administration and it absorbs the roles of the former Striking Committee as well as the Committee on Privileges and Elections. In a practical sense, the main impact on the PAC will be having to share the same meeting facilities with this other senior committee which may be expected to meet often and sometimes with little notice. The challenge will be in avoiding schedule conflicts. Note: the relaxation of substitution rules does not apply to the Management envelope, so the PAC is not expecting to share

membership with the House Management Committee.

Room for Dissent

The amended Standing Orders provide for dissenting opinions and recommendations to be included in committee reports tabled in the House. Further, they also provide for an MP representing the dissenting view

For the PAC, and the Office, this means there will be fewer weeks available in which to schedule hearings.

to provide a succinct outline of that opinion when the report is tabled (in recent years, committee chairmen have been permitted to give a short outline of the committee report on tabling in the House).

At this point, it is not clear just what impact this change may have. It could be expected to reduce the incentive to reach a consensus in developing a committee report. As well, departments may react less strongly to a report where a strong dissenting view has been expressed than they would where no dissenting view was offered. At its worst, this change could simply encourage partisan posturing in committee reporting.

A Second Vice-chairman

There will now be two vice-chairmen for each committee. Of the three positions, chairman plus two vice-chairmen, two must be from

the governing party while the third must be an opposing member. This change will have the effect of strengthening the representation of the governing party's interests in the leadership of the committee.

But, for the PAC, it poses a special problem. For several years, the PAC has followed the practice of inviting a member from the second party in opposition (the NDP) to sit with

One important purpose of reform of the Standing Orders has been to enhance the role of the backbench MP, notably through improving the effectiveness of standing committees of the House.

the chairman and vice-chairman in functioning as a steering committee (subcommittee on procedure and agenda). The use of such a committee to set the agenda is fairly common among standing committees. The addition of a second vice-chairman to the PAC will mean going to a steering committee of four, if representation of the third party is maintained, or making the agenda and procedure decisions in committee of the whole (this was the style of operation under

Chairman Aileen Nicholson for a number of years).

PAC on TV

Under the current rules, when a committee wishes to have its proceedings broadcast it must secure the permission of the House. Without this permission, the electronic media is not allowed to record committee proceedings.

Under the amended rules, the Committee on House Management is to develop guidelines for the broadcast of committee proceedings. Once these guidelines are approved by the House, any committee may arrange to have its proceedings broadcast without the need to obtain the prior permission of the House.

Should the PAC opt to have any of its proceedings broadcast, even selectively and occasionally, the Office will have to ensure that it is properly prepared to deal with the presentation of its case before the cameras, where even the smallest slip can undermine credibility in a major way.

Conclusion: A Whole New World?

Well, yes and no. There is no question these changes will have an impact on how the Office does its business with the PAC (and with other committees we're asked to appear before). But the Office will adapt in a way that ensures our basic messages are presented effectively.

One important purpose of reform of the Standing Orders, initially under the McGrath Committee in 1985 and also with this latest package of amendments, has been to enhance the role of the backbench MP, notably through improving the effectiveness of standing committees of the House. The 1985 reforms, especially the greatly expanded mandate afforded these committees, was the breakthrough and the current reforms, especially the broadcast provisions, will take the reform process another large step down the road to improving the effectiveness of the committee system and the MPs who make it all work.

And more changes are on the way. On 14 May, Government House Leader Harvie Andre indicated to the House that he would be asking the House Management Committee to look into a number of other reform areas, including prestudy of bills by committees at an earlier stage in the legislative process and the possibilities for more free votes as well as more empowerment for individual members. He also indicated he was hoping for some results by early fall.

The key for the Office is to be aware of the changes as they occur, to understand their impact on the House and on the Office in its role as a provider of accountability information for parliamentarians, and to adapt in a way that ensures our messages continue to get through to those who count.

Denis Desautels

Canada's New Auditor General

On 1 April 1991 Canada's ninth Auditor General took office. Denis Desautels took time after his first month in the job to reflect on his expectations, priorities and plans for the future with Reports and Communications Principal John Zegers and Opinions Editor Ann Wesch.

Opinions: What expectations did you bring to this job? To date, are they being met?

D. Desautels: I expected to see a healthy organization, one where people are motivated and competent. This expectation has been met. I've been impressed by the dedication to their work that people in this Office seem to have. They seem to be competent, proud of what they're doing, and to believe in what they're doing. This was the image I had of the Office when I was offered the position last January and what I found coming here in April very much fits.

Opinions: Do you have a personal vision for your tenure?

D. Desautels: It's not a position where you come in on day one with a complete roadmap for what you are going to do for the next 10 years. I think you have to leave a certain amount of room to manoeuvre, to adjust the game plan according to what is happening. In other words, you are an auditor and you're auditing the actions of government, so, to a certain extent, you play a reactive role. Your game plan depends, to a large extent, on what others do.

But, having said that, I think that if I had an overall personal vision,

simply put, it would be to make a difference. I want to contribute to the improvement of the federal administration in the 10 years that I will be here. If I can point to certain concrete improvements in public administration, then I would be a satisfied Auditor General.

I think that each of my predecessors made his mark. Jim Macdonell obtained new legislation for this Office and introduced comprehensive auditing. Those were major steps. Ken Dye pushed the concepts of accountability to new frontiers particularly in the area of Crown corporations. I think he also increased Canada's reputation on an international scale. I'd like my legacy to be the betterment of the federal public administration in tangible terms.

Opinions: How would you characterize your management style?

D. Desautels: I would say that I'm foremost a people person. I like to deal with people and to bring out the best in them. I like to channel people's energies and talents for the greater benefit of the organization. I welcome advice and I try to listen to it. When people give me their best counsel I can sincerely say that I take it into account and try to use that advice in whatever course of action I eventually settle upon. Over the course of my career, I



think the situations where I have had the most success are those where I got people to work together in tough situations, to iron out their differences and work on areas of similarity and points of common interest.

Differences from the Private Sector

Opinions: What differences have you noticed moving from the private to the public sector?

D. Desautels: I've noted two main points of difference. The first is that, in many respects, the public sector is more complicated to manage. A good example is the human resource sector. There are more rules; while they're good rules, when you put them together it makes decision-making in terms of human resources a little more complicated. I think in the private sector you are less constrained by various rules although that's not the only thing that counts. Basically, human values always have to be

taken into account. It's a new environment for me, a new way of life. But I accept that and I know that these procedures are justified and I intend to observe them.

A second major difference is that I find that accountability is more complex, or harder to get at, in the public sector. In the private sector, accountability is more direct and more responsive. You have to produce, particularly if you are at the head of a profit-making organization; you have to deliver, and you're measured in fairly certain terms. How to get at accountability in the public sector is a subject that comes up all the time because, to a large extent, it's our *raison d'être* as an Office to zero in on accountability. But it's sometimes a fairly elusive concept.

Opinions: There are a number of staff in the Office working on a compressed or reduced work week. Is this a change from the private sector?

D. Desautels: I have the impression that the Office has been dealing with these flexible arrangements for some time and it seems to have adjusted well. In the private sector, we hadn't gone as far in that area. There was a lot of experimenting going on and I think there was a genuine attempt to make some of these arrangements work. On the other hand, there were practical, or commercial, considerations that made them more difficult to achieve. If we had certain clients in the private sector they might not find it acceptable that we were not available on certain days or outside of certain hours. And, since they paid our fees, it was sometimes difficult for flexible arrangements to work. So, in the private sector, the demands of clients may make it difficult to achieve what the public sector has.

Getting Acquainted

Opinions: How are you going about getting acquainted with the Office and staff?

D. Desautels: Well, I've been working hard at this since 1 April. There are four major things I've been doing. First, there have been organized briefings from each Assistant Auditor General. The Office is organized into a number of units corresponding to AAGs. I've spent half a day with each of the AAGs, going through their organization, work, and personnel. That's been very helpful.

Second, I've met with a number of people over breakfast, lunch or dinner. I plan to continue this for some time. Third, I've also been kindly invited by various groups for coffee and doughnuts. I've accepted these invitations and enjoy meeting people in a more informal setting.

A fourth way I'm coming to terms with issues is by organizing a think tank with the Deputy and Assistant Auditors General at Meech Lake. We'll spend a day and an evening thinking out loud about where the Office is going. It's primarily to enable me to catch up with the issues that people are coping with.

This is not an exhaustive list. But I've been spending a lot of time on these four fronts since 1 April. As well, I attend as many advisory committee meetings as

possible for chapters for the 1991 and 1992 Reports.

Organizational Change?

Opinions: Are you planning organizational changes?

D. Desautels: It's really too early for me to talk about organizational changes, but I honestly have none in mind as we speak now. I think the Office is continually evolving. My first contact with the Office was in 1974, and in the following 17 years it has never stopped changing. No matter how good it is today, there is always room for improving, or for exploring new frontiers. I think that is the essence of a dynamic, healthy organization. So, I'd like to pursue new avenues. There's no lack of opportunity or new areas in which to prove, or use, our competence.

We have been at the leading edge in computer auditing. I think we can use the same energy to be at the leading edge of another area,



Margaret Bryant and Marion Smith meet the new AG at a reception hosted by Professional Development.

namely environmental auditing. I think there's a lot of scope in this area, and we can put the credibility of the Office to good use. Credibility will be absolutely essential. Auditors rendering opinions in this area will have to be seen as absolutely independent. I think the Office has this credibility and independence and can really make a difference in the environmental area.

Getting back to organizational change, I think something that's perhaps more important is planning for the future, specifically succession planning. The Office is now a fairly mature organization with many senior people in the top and middle management categories. Many of these people may retire before I finish my term. So, I want to closely address the question of succession planning to ensure that we have enough new blood in the system to replace those who will leave over the next few years.

Opinions: Will French be the working language of the Office?

D. Desautels: People should be encouraged to work, wherever possible, in the language they are at ease with. The Office has been very respectful of the official language policy and has received positive evaluations from the Commissioner of Official Languages. I'd like to ensure that we continue in this direction. I'll encourage people, even at meetings, to express themselves in the language with which they are most at ease.

I think there are enough opportunities to use both languages and we should take advantage of these. You could make the decision to stick to only one language in your work. My approach, on the

other hand, has been to use the other language whenever I have the chance. That's how you develop and maintain your ability in more than one language.

In my previous function, where I was the managing partner of an accounting firm in Montreal, we had a unique situation where we had a mix of the two cultures working together very harmoniously. The other official language was always respected and people could express themselves in the language of their choice. I don't think my coming here will change the basic principles that the Office has followed on official languages.

Personally, in my correspondence with government officials, my plan is simple. I'll communicate with officials in their own language — if I'm writing to a French-speaking official I'll write in French, to an English-speaking one, in English. It's a fairly easy rule, based on courtesy; it's the practice I've always followed in the past.

Opinions: What is your view of the present balance between attest, special examinations, and value-for-money work? Do you plan to change or shift emphasis?

D. Desautels: I'm coming to grips with that question. I don't sense so far that there's a great imbalance; rather than talking about shifts between attest and comprehensive, I'd like to make sure that nothing is falling between the two. We seem to have refined both the attest and comprehensive to achieve the highest degree of efficiency. We may want to look at whether we're doing enough compliance and systems work. That's something I want to review in the next few months.

In my professional career I've always emphasized the adherence

to a very high level of standards, especially accounting and auditing standards. I want to satisfy myself that in all our work we set for ourselves and adhere to the very highest standards.

Future of International Work

Opinions: Are you planning to give international work a high priority?

... if I had an overall personal vision, simply put, it would be to make a difference. I want to contribute to the improvement of the federal administration in the 10 years that I will be here .

D. Desautels: Yes, I will give it a high priority but I plan to delegate more of it. Ken Dye, I think, spent a lot of time personally on that, but, initially, I want to concentrate my personal efforts on the domestic front. I think Canada, and this audit office, have to continue their high level of activity in international affairs. I'd like to call on more people in the Office to participate in that effort. For example, we may call on some of our bright young people to represent us in addressing international gatherings. I'm quite sure that you will not see any reduction of the Canadian presence but, initially, at least, I'll be concentrating my personal efforts on the domestic front and relying on others to represent us.



Involvement with the Annual Report

Opinions: One of the big items on the domestic front is the annual report. How are you managing to come to grips with all the material in the report?

D. Desautels: With much difficulty; it's a case of information overload. There's a lot of reading to do, and a great deal of listening as well. I'm ready to do it and invest the time because I regard the annual report of the Auditor General as the main product of the Office. Between now and the tabling of the report next fall I want to concentrate my energy on the 1991 individual Report chapters. I intend to be quite involved so that by tabling I will be comfortable with everything that's in the report, I'll be in agreement with it, and I'll be happy with the way it's said.

Opinions: How are you dealing with the language issue? If most chapters are being written and briefed in English how are you becoming familiar with the terminology in French?

D. Desautels: I'm not worried about that, because switching continuously from one language to the other is something I've been doing for a long time. But now I'm almost learning a third language —



a lot of terms used in government are new to me although I've been around government circles for some time. It's not until you are working in this milieu full-time that you are immersed in the peculiar language of the federal bureaucracy. So that poses a language problem on two fronts: I have to become familiar with the terms in the first place and then I must know their equivalents in both official languages.

Opinions: What kind of annual report do you want to produce?

D. Desautels: I'd like our annual reports to be communication gems. I'm certainly not implying that they haven't been, but I think that it's something we constantly have to work towards. I want to keep the language as simple and clear as possible and not be too technical. We have to continue to pursue this goal to keep improving. I would also welcome suggestions from anyone in the Office regarding changes to the annual report to give it a new look.

Opinions: How involved with each audit do you plan on becoming? You mentioned that you're going to audit advisory committee meetings. Do you plan to take a "hands on" approach to each chapter?



D. Desautels: For work already in process, I want to find out what has been done so far, what has led the auditors to their current conclusions and recommendations, because I want to be comfortable with what is in the annual report. I'm not trying to second guess staff, because they have been working hard on these audits; they know what is in them and believe what they're saying. I want to reach the same level of comfort. I want to be sure what I'm talking about when I answer questions. I like to be prepared, to have a high level of comfort with the material.

Opinions: Are you planning to continue the current emphasis on working electronically?

D. Desautels: I'd like to think that I'm open-minded and receptive in the use of microcomputer technology and I encourage the use of this technology in the Office. I have to catch up with the rest of the Office. I was accustomed to working in a MacIntosh environment not the DOS environment used here. Also, microcomputer technology is used more extensively here than in private sector accounting firms. For example, the electronic mail system is very advanced and is accessible to everyone. I think



anyone coming in from the outside would have to run to catch up.

Having said that, I want the Office to stay at the forefront in the technology area both in terms of how we use technology in our work and also in terms of understanding the developments that affect our clients. By that I mean that departments may use systems that we don't, but we have to be familiar with them. I think we will continue to maintain the same level of investment in technology development, tools and equipment.

Media Relationship

Opinions: What kind of relationship would you like to develop with the media?

D. Desautels: I want to be accessible to the media, and to be frank and direct with them. I'd like to work with the media to effectively communicate our messages to the general public. While few members of the general public read our reports, they know the Office of the Auditor General and they know what's in our reports and that's due to the media. Over time, the Office and the media seem to have developed a relationship that has benefited them both.



In the course of my career I have not had many dealings with the media. Since the day of the announcement of my appointment I've had more exposure to the media than in the preceding 26 years. I'll be seeking advice and training on how to deal with the media so that I can be frank and direct without committing any *faux pas*.

I've been impressed with the members of the media I've met so far. They seem to have an understanding of public administration and the federal government apparatus. They seem to do their homework quite thoroughly.

Impact on the Family

Opinions: On a personal level, how did your family react to your appointment?

D. Desautels: My family was surprised when this happened but equally pleased and excited. It wasn't an automatic decision to accept the appointment. I left a nice situation to accept something very different and challenging. The family was encouraging and has supported me 100 percent in this decision.



Opinions: How will the appointment affect the family?

D. Desautels: I have three sons, aged 23, 21 and 18. The oldest is through university and working in Montreal. The second is completing junior college (CEGEP) and starting to work full-time this summer. My youngest son will be going to McGill in the fall. My wife Shirley and I will basically have an empty nest in September. So, my appointment will have less impact on the whole family than you might have expected.

We will be moving to Ottawa. We're already familiar with the city as we spent nine years here from 1973 to 1982. We raised our children here. We have a close family life; the whole family gets together on Sunday for dinner and brings friends. We don't intend to let this new position interfere with the quality of our family life. We'll make the extra effort to make sure that we're in contact with each other on a regular basis regardless of the demands of the job.

Comprehensive Auditing: Towards a Second Generation Methodology

by Michael Weir, Principal and
Jamie Hood, Director,
Professional Practices Group

*Adapted from an article prepared
for CAMagazine.*

Introduction

In June 1988, Auditor General Ken Dye announced a restructuring of the Office's methodology development process following a review of the overall objectives of methodology development. Under the chairmanship of the Auditor General, the Methodology Development Committee (MDC) provides high-level direction, oversight and support for the methodology process. The Office's functional responsibility leaders continue to develop, maintain and assess methodology in their respective areas, under the guidance of MDC.

One of MDC's early priorities was to review the Office's policies and approaches for comprehensive auditing. The results of this two-year review are reflected in a revised Comprehensive Auditing Manual, a revised methodology product lineup and in an agenda for future methodology development.

Developing and documenting comprehensive auditing approaches is an expensive business. Like any other activity, it involves choices that trade off cost, quality and timeliness. This article explains some of the choices that the Office made in approaching and completing its review. It is hoped that the article

may be useful to all practitioners who are involved in implementing the Manual and to those who will be involved in future methodology development projects – they too will face similar choices.

Key Choices Made in the Revision

Simple update — or structural redesign?

The Office is the largest practitioner of comprehensive auditing in Canada. It had, therefore, a substantial base of experience and written methodology from which to draw. The review was initially undertaken as a relatively minor revision of the existing Manual. Part way into the process, however, it became clear that we needed to reconsider some basic choices reflected in the design of existing methodology. After much debate, the Executive Committee of the Office agreed that the terms of reference of the revision should be broadened to revisit these choices, although it would take more work and time to complete the review.

Integrate or subdivide?

During the late seventies and eighties, the basic trend was to develop methodology for component parts of comprehensive auditing. This was an efficient way for bringing specialized subject matter expertise in the context of audit,

for developing audit approaches to the subject matter, and for transferring that expertise to comprehensive audit generalists. An explicit decision was made to reverse that trend, to consolidate the methodology, focussing on the common ground among the different types of audit while highlighting the differences, and integrating the specialized areas to the extent possible.

Process direction or judgment framework?

Initially, the Office's methodology evolved as process standards – the sequence of steps to be followed. While it noted the points at which judgment needed to be exercised, it provided little guidance about the conceptual underpinnings for exercising that judgment. Although process guidance provides a good start point, it implies a degree of certainty or precision that is unsupportable in a conceptual sense and provides little help with the real business of audit judgment.

We are a long way from having a complete conceptual framework for comprehensive auditing, especially as it relates to the value-for-money component. Nevertheless, substantial strides have been made in the last decade. Accordingly, the Office has chosen to start the process of drawing out and providing guidance about conceptual considerations that underpin the audit process, and to make explicit some of the assumptions on which we proceed. We

believe that this provides a better and more meaningful framework for judgments that must be accommodated within each audit.

Should methodology lead, or follow practice?

The primary objective of the review was to allow the written methodology to catch up with the evolution that had taken place in the Office's practice by capturing the lessons learned in successful audits. As we drew out the lessons of 10 years' experience, it became necessary to provide additional material to fill in the gaps, particularly in the judgment areas. In some cases, fairly significant changes in the written methodology of the Office were made. These changes reflect the best of current practice. As a result, there may need to be some adjustments made to individual approaches within the Office. In this sense, the Manual may lead rather than follow practice.

Plain or technical language?

One problem made evident by consolidating the methodology was the inconsistent use of terminology. Different specializations attach different meanings to the same words in different contexts. This creates difficulties when trying to marry the different disciplines whose input is needed for a truly multi-disciplinary audit approach towards legislative auditing. And it makes the task of reporting especially difficult when we attach specialized meanings to words that have different everyday meanings. Accordingly, we chose to use plain language as much as possible.

Should the implementation be intensive or laissez-faire?

The Steering Group and the Executive Committee recognized that the introduction of a new auditing Manual provided a unique opportunity to bring the Office together, to increase the knowledge of practitioners about expected approaches to auditing and to improve communication about substantive issues within the Office. An intensive implementation period was planned with the objective of giving people an opportunity to know and understand the policies in the Manual and satisfy themselves that they are being applied in practice.

One of the results of the review is that we understand more clearly the kinds of issues that need further research and development.

Future Development

A substantial agenda for future development has been produced. Many of the items on the agenda are not new but are areas that are conceptually difficult and on which there is as yet no consensus of approach among practitioners. The priority of agenda items is now being addressed in the Office.

Many items on the list cross over disciplinary lines and will require collaboration among functional responsibility leaders to make significant progress. Many require that we develop a better and shared understanding of what we mean by "good accountability" and "due regard", which are the outcomes that comprehensive auditing is intended to promote. The challenge for the future may well be to find some way to stand outside of the patterns imposed

by structures — government organizational structures, Office organizational structures, and auditing conventions, for example — and to re-examine some basic questions.

Two examples illustrate the kinds of questions that might usefully be addressed.

- **Defining Performance.**

The primary objective of the review was to allow the written methodology to catch up with the evolution that had taken place in the Office's practice by capturing the lessons learned in successful audits.

We have moved to a results basis for our audits. The aspects of performance that we typically look at have been based, for the most part, on legislative considerations (economy, efficiency and effectiveness), traditional management cycles or functions (planning, organizing, implementing, controlling) or private sector templates (profit or loss). Useful as these have been, they may not be complete and may constrict our work. In value-for-money auditing, for example, our attributes of well-performing organizations and values studies have identified different aspects of performance. Similarly, the Canadian Comprehensive Auditing Foundation's effectiveness research study has provided another

framework for looking at results. All of these have attracted considerable attention and action in the management community and

... the introduction of a new auditing Manual provided a unique opportunity to bring the Office together, to increase the knowledge of practitioners about expected approaches to auditing and to improve communication about substantive issues within the Office.

in other jurisdictions without being reflected significantly in our recurring audits. This raises some important questions for research and development. How should we categorize results for the purpose of conducting results-based audits? To what extent are some of these newly described aspects of performance capable of being measured? To what extent might they be important and legitimate objects for audit attention?

In the attest field, there are some related questions. The point has been made, for example, that our attest audit methodology focusses on balance sheet verification and the determination of the profit/surplus or loss/deficiency for the year. This reflects private sector preoccupation with profit as the measure of the results of operations. It may be, however, that policy-oriented entities

require more attention to the operations statement, either to different displays of operations or to the determination of sub-elements of the "bottom line".

- **Audit Objectives.** The Manual reflects the reality of the current practice in which a "product line" of different types of value-for-money audits has emerged. It allows for a range of different audit objectives for value-for-money audits, two of which are:
 - to assess whether important criteria have been met; and
 - to investigate and report upon (the causes and effects of) apparent anomalies in performance.

This raises the question of when it is more appropriate to adopt one audit objective or another. It calls for additional discussion about the implications of that choice on both conducting and reporting the audit.

In the attest field some interesting questions are being raised concerning audit objectives in light of the increased use of data bases and more frequent reporting of financial transactions. Do annual financial statements serve a real purpose in this type of market? Should auditors be attesting to the integrity of the data bases from which the financial information is derived?

The Manual is not intended to be a static document, nor can it be. As issues are researched and consensus reached on how to deal with them, it will be reflected in the Manual. The framework is in place, and the outstanding issues have been identified. The task ahead is to come to grips with the issues and to advance the discipline of comprehensive auditing into the next generation. The Methodology Development Committee is currently developing a strategic plan for methodology development within the Office that should help to accomplish the task.



Jamie Hood and Michael Weir.

Executive Promotions

In March 1991, then-Auditor General Ken Dye announced the following senior level (PX) promotions. Three Principals were promoted to the PX-2 level: Maria Barrados, Tom Hopwood, Roger Simpson. Three Directors were promoted to Principal (PX-1): Micheline Massicotte, John O'Brien, André Parson's.



Maria Barrados

"The Office is a fascinating place to work. You have the opportunity to work with a group of top-notch professionals with a strong mandate to find out whether things are working well in government. A perfect charge for a trained researcher. On top of that, all my audit assignments have been interesting ones."

Maria Barrados joined the Office in 1985 as a Director in the Effectiveness group. She has worked on a number of value-for-money audits as an effectiveness specialist and as a project manager. Most recently she was the audit Principal responsible for the value-for-money audits of Statistics Canada and Consumer and Corporate Affairs. Her current responsibilities include functional responsibility for the Effectiveness group and the audits of Fisheries and Oceans, Consumer and Corporate Affairs and Forestry.

Maria has a PhD in Sociology with a specialty in applied research methods and statistics. She has worked as a researcher in university, research manager and program and policy analyst in government and in a major Crown corporation.



Tom Hopwood

"The next few years are going to be very interesting. The role and structure of the federal government is being debated, departmental budgets and programs are being challenged, the way we carry out and report our work is being considered, and we have a new leader. Significant changes are taking place, and it seems likely that we'll be expected to play a strong, and perhaps different, role in the change process."

Tom's path to the OAG included positions with a number of federal departments and agencies. After graduating, Tom worked in the operations research and engineering areas of Indian and Northern Affairs, the Post Office, and Transport Canada. In the late 70s he moved into the research policy arena. He then worked for the Department of Industry Trade and Commerce (and later ISTC) where he was involved with industrial development projects, international industrial co-operation, and program management.

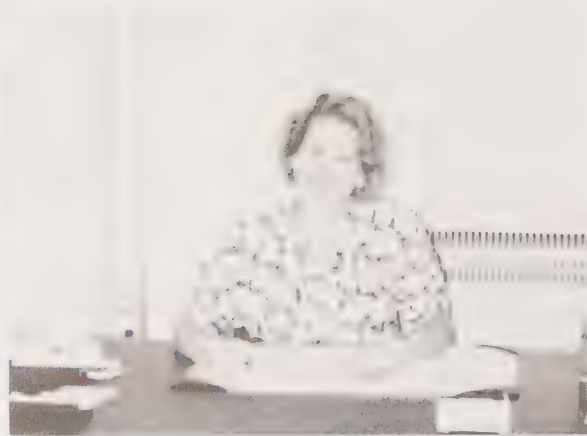
During his seven years with the OAG, he has devoted the majority of his attention to the Department of National Defence.



Roger Simpson

"When I came to Edmonton in 1987, I had no real appreciation of what regional life was like. I have found it full of challenges. Few people get to experience the North, both as a fascinating series of clients and as a remote, harsh and beautiful environment with unique opportunities. I am one of the lucky ones, as I get to work with a great bunch of people: my own talented staff, those in the other western offices, our Ottawa colleagues, and the culturally diverse northerners with their own unique views. But we serve not only the North. As regional people, we are also partners with our Ottawa colleagues in the full work of the Office."

Roger Simpson came to Canada from England in 1973, with his English CA designation, in search of wide-open spaces. He had previously worked in the city of London as a taxation specialist. He became a Canadian CA shortly after arriving. He joined the OAG in December 1981 after two years as controller of a fishing company. Prior to that he had worked in Ottawa with the Department of Fisheries and Oceans and Audit Services Bureau. Roger obtained his MBA from Concordia University in 1987 on an Office-supported program. Roger's first job in the Office was as director for the final audit year of DREE. He later moved on to the Environment Audit Team and then to the second Financial Management and Control Study in 1985. He became the Principal of the Edmonton office in the summer of 1987. He is interested in good management and accountability and welcomes the entrepreneurial thrust of PS 2000.



Micheline Massicotte

"For two years, I have worked closely with colleagues in the private sector, and this experience has allowed me to appreciate the independence that we enjoy compared to the entities we audit. As a result, we can exercise our profession with appropriate objectivity. Certainly no environment is perfect, but all you have to do is compare yourself to others to appreciate the quality of our professional life and the opportunities for training. Quality and innovation are distinctive characteristics of the Office, and it is necessary to maintain them, while keeping in mind the costs associated with them."

Micheline Massicotte joined the Montreal regional office in 1977 after completing her articling with Fortier Hawey Touche Ross. She obtained her CA designation in 1977. During the course of her Office career she has been involved in the audits of several Crown corporations and departments. She was seconded to Ottawa for several months to work on the comprehensive audit of the Public Service Commission. She is presently responsible for the audits of several corporations, including the Federal Business Development Bank and she is also involved with the audit of Société Radio-Canada (CBC). She actively participates in the management of the Montreal office, where she is responsible for personnel planning and co-ordinating training activities, annual appraisals and recruitment.



John O'Brien

"Over the next five years the Halifax office faces many challenges including delivery of up to six special examinations, two comprehensive audits as well as our ongoing base of attest and authority, Public Accounts and referral assignments. However, our most important goal must be to continue to attract and retain the kind of professional, highly motivated (and good) people that we have in the Halifax office."

In 1977, John O'Brien joined the Office as part of the DSS (Supply) team in Ottawa. He obtained his CA designation in 1981 and participated in the Career Assignment Program from 1984 to 1986 with an assignment in the Department of Fisheries and Oceans. John has been involved in comprehensive audits of DSS (Supply), Labour Canada and Fisheries and Oceans (on two occasions) as well as annual audits and special examinations of Crown corporations. He has been back in his native Halifax since 1986 and is currently jointly responsible, with Brian Pearce, for the Halifax office entities.



André Parson's

"In 1978 when I informed my colleagues in the private sector that I was going to join the OAG, I remember being told that I would find it boring and lacking in challenges and that I would return to the private sector in a few months. I realized then, and since, that they did not know the OAG very well! I believe that finding ways to save Canadian taxpayers money and improve the government's accountability are laudable and stimulating objectives. Furthermore, being with an Office that keeps enhancing its reputation of excellence, both at the national and international levels, makes us proud to be a part of it and keeps our minds young. We start to get old only when we have stopped growing."

André Parson's joined the Office after working for a CA firm. He has been involved in the audit of many Crown corporations, such as Telelobe Canada and the Canadian Arsenals Limited, which have since been privatized. In addition, he worked on the special examinations performed by the Montreal regional office. He is now responsible for the audit of Crown corporations such as VIA Rail Canada, and also the International Civil Aviation Organization, affiliated with the United Nations. He represents the Office at the annual meeting of the Internal Auditors of UN organizations and also is a member of the Technical Group of the Panel of External Auditors of these organizations. André has been a chartered accountant since 1976.

OAG Issues Opinion on Consolidated Government Financial Statements in Northwest Territories

by Dale Shier, Manager,
Edmonton Regional Office

The OAG's Mandate in the North

Most readers are familiar with the Office of the Auditor General's audit of the Government of Canada and its Crown corporations and agencies. But not everyone is aware that the OAG also audits the Government of the Northwest Territories (GNWT), the Yukon Territorial Government, and their Crown corporations and agencies as well.

A team of four people in the Edmonton Regional Office does the GNWT audit. The GNWT is a billion-dollar-a-year operation that covers a third of Canada's area and three time zones. Another group in the Edmonton office audits GNWT Crown corporations.

Evolution of Government Financial Statements

The focus of government financial reporting in Canada is evolving rapidly. Previously, the financial statements of federal, provincial and territorial governments in Canada often had a narrow, legalistic focus: the statements served to summarize the legal authorities to raise funds and spend money, and then show how the government's actual



The GNWT audit team. From left to right: John Hagan, Dale Shier, Cheryl Moneta, Ian Campbell.

results compared with the authorities. Most jurisdictions defined a "consolidated revenue fund" (CRF). Cash flows in and out of the CRF tended to be the focus of governments' statements.

But recently, governments in Canada have started changing their financial statements to become more "businesslike". Government statements of operations better reflect governments' operations rather than just cash flows, and the statement of operations is becoming more of a true disclosure of governments' financial positions rather than just a link between each year's statement of operations.

The GNWT's statements reflect this trend. As the government evolved, it created several Crown corporations and other agencies. Its method of accounting for these entities was not always consistent. This is because governments lacked a conceptual framework for accounting for the activities of Crown corporations and other agencies.

The CICA Handbook provides guidance to the private sector for accounting for the activities of related companies. If a parent company controls other subsidiary companies, then the parent issues consolidated financial statements that include the operations of the subsidiaries.

PSAAC and the PSAAC 4 Consolidation

The CICA's Public Sector Accounting and Auditing Committee (PSAAC) has played a critical role in the recent evolution of government financial statements by setting both accounting and auditing standards for federal, provincial and territorial governments. In November 1988, PSAAC issued its fourth accounting statement: Defining the Government Reporting Entity. PSAAC Accounting Statement 4 provides guidance on what agencies should be included in a government's accounting entity, and how to account for those agencies. In sum, PSAAC 4 provides a framework for government consolidated financial statements, and during our work we came to refer to a "PSAAC 4 consolidation". PSAAC 4 provides the criteria for determining what preparers include in a government's reporting entity:

The government reporting entity should comprise the organizations which are **accountable** for the administration of their financial affairs and resources either to a minister of the government or directly to the legislature **and which are owned or controlled** by the government. (*emphasis added*)

After deciding what entities are included in the consolidated government accounting entity, PSAAC 4 provides guidance on the accounting treatment. All entities are accounted for with consolidation, except for those that are considered to be "government enterprises". Government enterprises are business-oriented organizations

such as utilities, workers' compensation authorities and liquor distributors. Enterprises are accounted for using a type of modified equity accounting. In essence, consolidated statements show the surplus of the enterprises as an asset in the government's statement of operations. Consolidated income includes the income of individual enterprises.

The GNWT Experience

PSAAC does not issue pronouncements in a vacuum. The Public Sector Accounting and Auditing Committee is made up of accountants and auditors of governments. PSAAC involves other government accountants and auditors in standard setting through a process of exposure drafts and discussions. So when PSAAC issued Accounting Statement 4 in November 1988, the GNWT was already aware of its major points and fully supportive of it. The GNWT decided to issue unaudited PSAAC 4 consolidated financial statements for its year ended 31 March 1989 as a secondary set of financial statements for comment. Subject to comments, it planned to issue consolidated statements as its main 1990 statements and submit these for OAG audit.

Edmonton's GNWT team consists of Manager Dale Shier, AU2s Ian Campbell and John Hagan, and AU1 Cheryl Moneta. The first-time consolidation created tight GNWT reporting requirements. The entire team put in several 50-60 hour weeks to meet deadlines. This year we made extensive use of Lotus spreadsheets to audit the consolidation. In the future, the

groundwork we did this year will make meeting deadlines easier.

The GNWT consulted the OAG extensively throughout this process. While the GNWT recognized that the consolidated statements would be their statements and they would bear responsibility for them, they recognized the importance of involving the OAG both as auditor and as a leader in public sector accounting and auditing in Canada.

In addition, functional leaders within the Office helped us form the Office's position on a PSAAC consolidation. Assistant Auditor General Bill Radburn, Charles Carrière and Robert Beaudin of Technical Resource Unit were involved, primarily in the areas of defining the accounting entity and disclosure. Bill Radburn travelled to Yellowknife to attend a meeting between the Office and the GNWT's Comptroller General to discuss consolidation issues. In addition, Assistant Auditor General Ron Thompson provided us with welcome comments on the statements.

The GNWT consulted the OAG extensively throughout this process. While the GNWT recognized that the consolidated statements would be their statements and they would bear responsibility for them, they recognized the importance of involving the OAG both as

auditor and as a leader in public sector accounting and auditing in Canada. So the GNWT's Comptroller General and the OAG developed a process where the GNWT did work on the key steps to prepare a consolidation, and the OAG commented on GNWT decisions as they evolved. Agreement was reached at key checkpoints in the consolidation process:

1. Defining the accounting entity and determining accounting treatments
2. Preparing the numbers in the consolidated statements
3. Determining disclosure
4. Preparing comparative figures

1. Defining the accounting entity and determining accounting treatments

This step created the most discussions between the OAG and GNWT. It requires a surprising amount of effort, and is absolutely key to creating good statements. The biggest difficulty here is determining all the possible entities to consider for inclusion in the accounting entity. Even in the Northwest Territories with only 50,000 people, there are over 300 entities that are related to government. Most of these are merely advisory agencies with no real financial existence, so they can be dismissed quickly from consideration for inclusion in the accounting entity. But preparers must consider all entities for possible consolidation.

The consolidated GNWT reporting entity contains the following entities:

Fully Consolidated

- Government of the Northwest Territories
- Arctic College
- Northwest Territories Housing Corporation
- Public Stores Revolving Fund
- Fur Marketing Service Revolving Fund

Modified Equity

- Petroleum Products Revolving Fund
- Northwest Territories Liquor Commission
- Northwest Territories Power Corporation
- Worker's Compensation Board

2. Preparing the numbers in the consolidated statements

This is probably the easiest step in the consolidation, yet it is certainly not simple. Most

accountants have some distant recollection, usually not a fond one, of "consolidation working papers" which group the statements of each entity for consolidation and then summarize elimination and adjustment entries. The GNWT prepared their consolidation working papers manually. For this first audit, we decided to audit the numbers by parallel reperformance: we drafted our own numbers, and compared them to the GNWT's numbers. We used reperformance to force the auditors to think through the accounting entries and critically assess the GNWT entries. The OAG used a Spreadsheet based set of consolidation working papers instead of manual ones. This allowed for rapid posting of entries, but created what was lovingly called the "spreadsheet from hell". Just the summary spreadsheet was large enough to cover a large desk and we held it together with tape. When we compared the GNWT and OAG consolidations, we were reassured to note that most



Signing the opinion. From left to right: Roger Simpson, Principal, Edmonton regional office, then - Auditor General Ken Dye, Dale Shier.

differences were due to incomplete auditor information.

The important lesson learned here was the large volume of adjustments necessary when there are only nine agencies in the accounting entity. This will only get worse for larger consolidations. Reviewers of the consolidation file suffered from a "can't see the forest for the trees problem". We filed the unconsolidated financial statements, adjusting entries, summary, and other working papers as logically as possible. But the sheer volume of cross-references made it difficult to follow the flow of the file. To help overcome this, we invented a small spreadsheet to do an independent proof of the reasonability of consolidated net income.

3. Determining disclosure

PSAAC is a new committee with a huge job before it. It hasn't had time to cover all areas of government financial reporting and disclosure that are now covered for the private sector by the CICA Handbook. Nevertheless, PSAAC had five (now seven) accounting pronouncements that cover many areas. We also refer to other sources such as the Handbook on topics where PSAAC has not yet issued a statement. One of the practical tricks of disclosure is obtaining sufficient but not excessive disclosure. The 1990 GNWT consolidated statements contain 24 notes and 3 schedules.

The GNWT referred to PSAAC Accounting pronouncements and the Handbook to determine its disclosure. The OAG did the same using a manual Handbook checklist, and a spreadsheet

schedule of the requirements of the five PSAAC statements.

4. Preparing comparative figures

Financial statements require comparative figures. Also, auditors must satisfy themselves about opening equity to form an opinion on consolidated net income. So the GNWT had to assemble comparative figures, and we had to audit them.

The first audited GNWT consolidated statements were for the year ended 31 March 1990. So the GNWT used its unaudited 31 March 1989 discussion statements for the 1990 comparative figures.

Because we set up our consolidation working papers on a spreadsheet, we found it easy to audit the 1989 comparative figures and 1990 opening equity.

The Results

To date, all readers have commented favourably on the 31 March 1990 consolidated financial statements of the GNWT. They provide a fuller view of the financial activities of a broadly defined GNWT. Table 1 compares unconsolidated and consolidated GNWT operations.

The Future

PSAAC continues to work to develop accounting standards for governments. It is currently working on issues such as accounting for fixed assets. Over time, government financial statements will become more like the statements of private sector enterprises. The GNWT 31 March 1990 consolidated financial statements are one milestone in this process.

Table 1

	Consolidated 31 March 1990	Unconsolidated 31 March 1990
Assets	384,919,000	272,226,000
Net revenues (expenses) for the year	2,746,000	(6,719,000)
Total surplus	93,689,000	85,682,000

Professional Achievements

Recently Elected Fellows of the Institute of Chartered Accountants of Ontario



L. Denis Desautels

Denis Desautels was recently elected a Fellow of the Institute of Chartered Accountants of Ontario. He took up the post of Auditor General in April 1991. At the time of his appointment, Mr. Desautels was a senior partner in the Montreal office of Caron Belanger Ernst & Young.

For many years, Mr. Desautels served as an advisor to the Auditor General of Canada and the Auditor General of Quebec. For his distinguished service to the auditing and accounting professions, he was awarded the designation "Fellow" by the Order of Chartered Accountants of Quebec in 1986. He has been a member of the Public Sector Accounting and Auditing Committee of the Canadian Institute of Chartered Accountants since its founding in 1981, and was Chairman of the Committee in 1984-85.



William F. Radburn

Bill Radburn is the Assistant Auditor General responsible for the Crown Corporations Group in Audit Operations.

In addition to his role within the Office, Bill has been very involved in professional activities over recent

years. He has sat on the Canadian Institute of Chartered Accountants' Public Sector Accounting and Auditing Committee for six years, serving as its Chairman during 1989-90. He has been elected as a member of Council of the Ontario Institute of Chartered Accountants since 1988 and in June was appointed to the Institute's Executive Committee.

Dan Rubenstein Wins Award ... Again!

For the third time, Dan Rubenstein has won the Walter J. Macdonald Award from the Canadian Institute of Chartered Accountants, for his article "Lessons of Love" published in the March 1991 issue of *CAMagazine*. He previously won this award for "Artist, Scientist or Communicator? Our Crisis of Identity" published in January 1986 and for "Black Oil, Red Ink" published in November 1989. This makes Dan, along with Richard Clark, the only three-time winner of the award, established in 1962.

The award will be announced in the September issue of *CAMagazine* and formally presented at the CICA's annual meeting in Saint John, New Brunswick, on 15 August. An abridged version of "Lessons of Love" will be reprinted in the fall issue of **Opinions**.



Réussites professionnelles

L'Institut des comptables agréés de l'Ontario élit ses nouveaux FCA



L. Denis Desautels

comptabilité publiques aux niveaux fédéral, provincial et municipal. Pendant des années, M. Desautels a été conseiller du vérificateur général du Canada et du Québec. L'Ordre des comptables agréés du Québec lui a décerné le titre de membre d'honneur (Fellow) en 1986 pour services méritoires rendus dans les domaines de la comptabilité et de la vérification. Il est membre du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés depuis sa création en 1981, et il a été président du Comité en 1984-1985.



William F. Radburn

Bill Radburn est vérificateur général adjoint responsable de la Direction des sociétés d'Etat de la Direction générale des opérations de vérification. Outre ses fonctions au Bureau, Bill a participé à maintes activités professionnelles ces dernières années. Il fait partie du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur

public de l'Institut canadien des comptables agréés depuis six ans et en 1989-1990. Il a été élu membre du conseil de l'Institut des comptables agréés de l'Ontario en 1988 et a été nommé membre de son comité de direction, en juin.

Dan Rubenstein remporte un prix... encore!

C'est la troisième fois que Dan Rubenstein se voit décerner le Prix Walter J. Macdonald de l'Institut canadien des comptables agréés. Cette fois-ci, c'est son article «Une comptabilité verte» publié dans le numéro de mars 1991 de l'Institut canadien des comptables agréés. Ce prix et les prix remportés pour ses articles «Des coûts sociaux qui peuvent conduire à la ruine», dans le numéro de novembre 1989, et «Artiste, scientifique ou communicateur? Notre crise d'identité», dans le numéro de janvier 1986 de la revue, font de lui le second lauréat, avec Richard Clark, à mériter le prix trois fois depuis sa création en 1962.

La bonne nouvelle sera annoncée dans le numéro de septembre de l'Institut canadien des comptables agréés (Nouvelles-Brunswick), le 15 août. Un résumé de l'article «Une comptabilité verte» sera publié dans le numéro d'automne d'Opinions.



Jusqu'à maintenant, nous n'avons favorables sur les états financiers consolidés du GTNO, pour l'exercice clos le 31 mars 1990. En effet, les états offrent un aperçu plus complet des activités financières du GTNO dans son ensemble. Le tableau suivant compare les résultats consolidés et non consolidés du GTNO :

Consolidés		Non consolidés	
31 mars 1990	31 mars 1990	31 mars 1990	31 mars 1990
Actif	384 919 000	272 226 000	
Revenu net (dépendances pour l'exercice)	2 746 000	(6 719 000)	
Total de l'excédent	93 689 000	85 682 000	

Les résultats

Le CCVOSP poursuit son travail d'établissement de normes comptables pour le secteur public. Il travaille actuellement dans des domaines tels que la comptabilisation des immobilisations. Avec le temps, les états financiers des gouvernements ressembleront de plus en plus à ceux des entreprises privées. Les états financiers consolidés du GTNO, au 31 mars 1990, ont marqué une étape importante de cette évolution.

consultons d'autres sources d'information, telles que le Manuel de l'ICCA, sur des sujets autres que ceux sur lesquels le CCVOSP s'est déjà prononcé. Une des astuces de la présentation d'information comptable consiste à ne donner que le nécessaire. Les états financiers consolidés du GTNO, pour 1990, renferment 24 notes et 3 tableaux. Le GTNO s'est fondé sur les prises de position du CCVOSP et sur le Manuel de l'ICCA pour déterminer quelle information il présenterait. Le BVG a fait de même en se

4. Préparation des données comparatives

Les états financiers exigent des données comparatives. De plus, les vérificateurs doivent s'assurer de l'exactitude de l'avoir propre au début de l'exercice afin d'exprimer une opinion sur le revenu net consolidé. Le GTNO a donc recueilli des données comparatives et le BVG les a vérifiées.

Les premiers états financiers vérifiés du GTNO portaient sur l'exercice clos le 31 mars 1990. Le GTNO a donc employé ses états provisoires non vérifiés du 31 mars 1989 pour établir les données comparatives pour 1990. Puisque nous avions informatisé nos feuilles de travail de consolidation, la vérification des données comparatives de 1989 et de l'avoir, au début de l'exercice de 1990, a été facile.

données comparables. Mais, les feuilles ainsi produites étaient si grandes (le résumé était si volumineux qu'il était assemblé avec du ruban adhésif et occupait à lui seul le dessus d'un grand bureau) qu'elles ont vite été surnommées « les feuilles infernales ». Lorsque nous avons comparé la consolidation du GTNO à celle du BVG, nous avons constaté avec soulagement que la plupart des différences étaient attribuables à des renseignements que n'avait pas le vérificateur.

Nous avons tiré de ce travail une leçon importante : il faut faire un grand nombre d'ajustements lorsque le périmètre comptable ne compte que neuf organismes. Or, plus la consolidation sera grande, plus on devra faire d'ajustements. Le travail des employés chargés de vérifier le dossier de consolidation a été entravé par un problème « d'arbres qui empêchent de voir la forêt ». Nous avons classé les états financiers non consolidés, les écritures d'ajustement, le sommaire et les autres feuilles de travail aussi logiquement que possible, mais les renvois étaient si nombreux qu'il était difficile de suivre l'ordre de classement du dossier. Pour nous aider à surmonter ce problème, nous avons conçu un petit tableau de ventilation pour procéder à un test indépendant de la vraisemblance du revenu net consolidé.

3. Délimitation de l'information à fournir

La tâche du nouveau CCVOSP est immense. Ses membres n'ont pas encore eu le temps de toucher à tous les domaines de la présentation des états financiers et de l'information à fournir dont traite, pour le secteur privé, le Manuel de l'ICCA. Le CCVOSP avait tout de même publié cinq (au nombre de sept maintenant) prises de position qui touchent à de nombreux domaines. Nous

C'est cette étape qui a suscité le plus de discussions entre le BVG et le GTNO. Elle est extrêmement ardue et joue un rôle clé dans la préparation d'états financiers de bonne qualité. La plus grande difficulté consiste à inventorier toutes les entités susceptibles d'entrer dans le périmètre comptable. Même dans les Territoires du Nord-Ouest, qui comptent seulement 50 000 habitants, il existe plus de 300

1. Délimitation du périmètre comptable et définition des méthodes comptables

1. délimitation du périmètre comptable et définition des méthodes comptables;
2. préparation des chiffres des états consolidés;
3. délimitation de l'information à fournir;
4. préparation des données comparatives.

voici :
1. délimitation du périmètre comptable et définition des méthodes comptables;
2. préparation des chiffres des états consolidés;
3. délimitation de l'information à fournir;
4. préparation des données comparatives.

Le GTNO a souvent fait appel au BVG pendant la préparation de ses états consolidés. Même si le GTNO a reconnu qu'il avait la responsabilité de ses états consolidés, ses représentants ont affirmé qu'il était important que le BVG participe à la consolidation à titre de vérificateur et de chef de file de la comptabilité et de la vérification publiques au Canada. Le contrôleur général du GTNO et le BVG se sont donc entendus pour que le GTNO s'occupe des principales étapes de la consolidation et que le BVG commente ses décisions au fur et à mesure qu'elles sont prises. Les deux parties se sont entendues aux stades clés de la consolidation que voici :

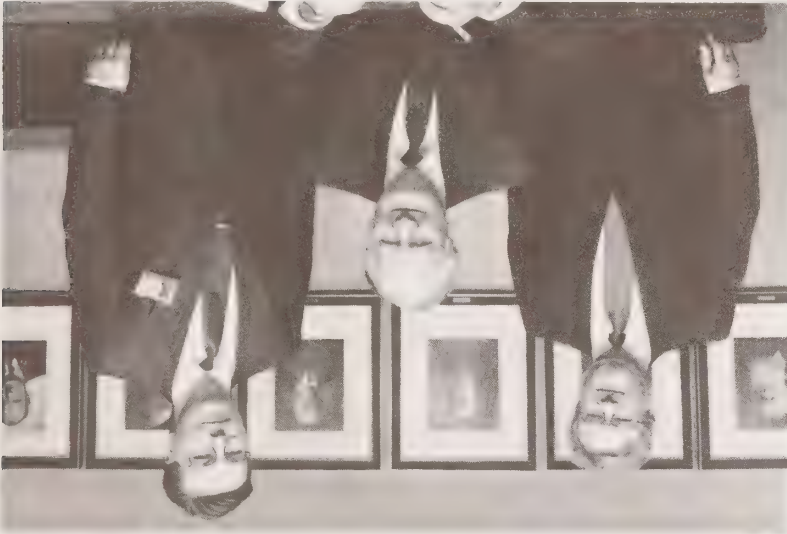
réunion du Bureau et du contrôleur général du GTNO pour discuter de la consolidation. De plus, Ron Thompson a fait des commentaires sur les états financiers, qui ont été bien reçus par l'équipe.

Quoique loin d'être simple, cette étape est probablement la plus facile de la consolidation. La plupart des comptables ont de mauvais souvenirs des feuilles de travail de consolidation, qui regroupent les états financiers de chaque entité et qui résument les écritures d'élimination et d'ajustement. Le GTNO a préparé ses feuilles de travail de consolidation manuellement. Pour la première vérification de ce genre, nous avons décidé de vérifier les chiffres par comparaison. Nous avons donc établi nos chiffres provisoires et les avons comparés à ceux du GTNO. Nous avons en quelque sorte refait le travail pour forcer les vérificateurs à analyser les écritures comptables et à évaluer les écritures du GTNO. Le BVG a utilisé des feuilles de travail de

2. Préparation des chiffres des états consolidés

entités liées au gouvernement, la plupart n'étant que des organismes consultatifs qui n'existent pas vraiment sur le plan financier. On peut donc les exclure tout de suite du périmètre comptable. Cependant, on doit prendre chaque entité en considération à des fins de consolidation éventuelle.

- Le périmètre comptable des états financiers consolidés du GTNO comprend les entités suivantes :*
- Consolidation intégrale**
- Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
 - Arctic College
 - La Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest
 - Public Stores Revolving Fund
 - Fur Marketing Service
 - Revolving Fund
- Méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation**
- Le fonds renouvelable des produits pétroliers
 - La Commission des alcools des Territoires du Nord-Ouest
 - La Société d'énergie hydro-électrique des Territoires du Nord-Ouest
 - La Commission des accidents du travail



La signature de l'opinion. De gauche à droite : Roger Simpson, directeur principal, bureau régional d'Edmonton, Ken Dye, vérificateur général à l'époque, et Dale Shier.

des activités d'entreprises affiliées dans le secteur privé. Si une société mère contrôle des filiales, elle doit produire des états financiers consolidés qui couvrent les activités de ses filiales.

Le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP) et la prise de position 4

Le CCVOSP de l'ICCA a joué un rôle important dans la récente évolution des états financiers des gouvernements. En effet, il a établi des normes pour la comptabilité et la vérification des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. En novembre 1988, le CCVOSP a publié sa prise de position 4 sur la comptabilité, intitulée «Délimitation du périmètre comptable des gouvernements». Ce document définit quels organismes devraient être englobés dans le périmètre comptable des gouvernements et comment présenter l'information financière pour ces organismes. En somme, la prise de position 4 établit un cadre pour les états financiers consolidés des gouvernements. Nous avons donc adopté l'appellation «consolidation conforme à la prise de position 4». La prise de position 4 définit les critères à prendre en considération pour déterminer ce que les gouvernements auteurs d'états financiers doivent englober dans le périmètre comptable du gouvernement, c'est-à-dire :

Le périmètre comptable du gouvernement doit englober les organismes qui ont à rendre compte de la gestion de leurs activités et de leurs ressources financières soit à un ministre, soit directement au corps législatif, et qui appartiennent au gouvernement ou sont sous le contrôle de celui-ci. (les soulignements ont été ajoutés)

La prise de position 4 donne

ensuite des détails sur la comptabilisation. Tous les organismes doivent notamment faire l'objet d'une comptabilisation consolidée, à l'exception des «entreprises du gouvernement».

On entend par là tous les organismes à orientation commerciale, tels que les entreprises de services publics, les organismes de santé et de sécurité au travail et les établissements de vente d'alcools. La comptabilité de ces entreprises est effectuée selon la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation. En gros, les états consolidés présentent l'excédent des entreprises du gouvernement comme un élément d'actif de l'état des résultats du gouvernement. Le revenu consolidé englobe le revenu de chaque entreprise.

L'exemple du GTNO

Le CCVOSP n'est pas arbitraire dans l'établissement de ses normes. En effet, il compte des comptables et des vérificateurs publics parmi ses membres. Le CCVOSP invite aussi d'autres comptables et vérificateurs publics à participer à l'établissement de normes au moyen d'exposés-sondages et de discussions. Donc, lorsque le CCVOSP a publié sa prise de position 4 en novembre 1988, le GTNO en connaissait déjà les grandes lignes et y avait donné son appui. Pour l'exercice clos le 31 mars 1989, le GTNO avait décidé de présenter, à titre de document secondaire de discussion, des états financiers consolidés non vérifiés conformes à la prise de position 4. Sous réserve de commentaires, le GTNO prévoyait présenter des états financiers consolidés comme document principal en 1990 et de les soumettre au BVG pour qu'ils soient vérifiés.

Les membres de l'équipe d'Edmonton chargée de vérifier les

comptes du GTNO sont Dale Shier, gestionnaire, Ian Campbell et John Hagan, AU2, et Cheryl Moneta, AU1. Lors de la préparation des premiers états financiers consolidés, l'équipe a dû faire face à d'importantes contraintes de temps. Il a fallu que tous ses membres travaillent plusieurs semaines de 50 à 60 heures pour respecter les délais. Cette année, l'équipe a largement fait usage d'un tableur pour vérifier la consolidation. Le travail effectué cette année facilitera dorénavant le respect des délais.

Le GTNO a souvent fait appel au BVG pendant la préparation de ses états consolidés. Même si le GTNO a reconnu qu'il avait la responsabilité de ses états consolidés, ses représentants ont affirmé qu'il était important que le BVG participe à la consolidation à titre de vérificateur et de chef de file de la comptabilité et de la vérification publiques au Canada.

De plus, des chefs de secteurs fonctionnels du Bureau ont aidé l'équipe d'Edmonton à prendre position sur la consolidation effectuée selon les recommandations du CCVOSP. Bill Radburn, Charles Carrière et Robert Beaudin de la Section des ressources techniques ont participé aux travaux, surtout dans les domaines de la délimitation du périmètre comptable et de l'information financière à fournir. Bill Radburn s'est rendu à Yellowknife pour assister à une

Le BVG formule une opinion sur les états financiers consolidés du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Dale Shier, gestionnaire
Bureau régional d'Edmonton

Le mandat du BVG dans le Nord

La plupart de nos lecteurs savent que le Bureau du vérificateur général (BVG) effectue la

vérification du gouvernement du Canada, des sociétés d'État et des organismes fédéraux. Pourtant, peu d'entre eux savent que le BVG

vérifie aussi le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et celui du Territoire du Yukon, ainsi que leurs sociétés d'État et organismes.

Au Bureau régional d'Edmonton, quatre personnes sont chargées de la vérification du gouvernement

des Territoires du Nord-Ouest (GTNO), entreprise d'un milliard de dollars par année qui administre un tiers du territoire canadien et

couvre trois fuseaux horaires. Une autre équipe du Bureau d'Edmonton vérifie les comptes des sociétés d'État du GTNO.

L'évolution des états financiers des gouvernements

La nature des états financiers des gouvernements du Canada connaît une évolution rapide. Par le passé, les états financiers des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada étaient souvent resreints et légalistes : ils résumaient les pouvoirs légaux pour la perception

et les dépenses et montraient comment les résultats réels du gouvernement se comparaient à ces pouvoirs. La plupart des gouvernements ont défini un "Trésor" (Fonds du revenu consolidé). Dans leurs états financiers, ils avaient tendance à mettre l'accent sur les mouvements de trésorerie.

Mais, dernièrement, les gouvernements canadiens ont commencé à modifier leurs états financiers pour qu'ils ressemblent davantage à ceux des entreprises privées. En effet, les états des résultats des gouvernements, plutôt que d'être axés uniquement sur les mouvements de trésorerie, reflètent mieux les activités du gouvernement. De plus en plus,



L'équipe du GTNO. De gauche à droite : John Hagan, Dale Shier, Cheryl Moneta et Ian Campbell.

L'état des résultats présente plus fidèlement la situation financière du gouvernement et ne tient plus lieu d'un simple trait d'union entre les résultats d'un exercice et d'un autre.

Les états financiers du GTNO reflètent cette tendance. Au fil de l'évolution de ce gouvernement, plusieurs sociétés d'État et autres organismes ont vu le jour. Les méthodes comptables différaient parfois d'un organisme à l'autre, sans doute parce que le gouvernement n'avait aucun cadre théorique de comptabilisation pour les activités des sociétés d'État et des autres organismes.

Le Manuel de l'ICCA renferme des conseils pour la comptabilisation



John O'Brien

«D'ici les cinq prochaines années, le bureau d'Halifax doit relever de nombreux défis, y compris l'exécution de six examens spéciaux et de deux vérifications intégrées en plus du volume normal de travail (vérification d'attestation, des autorisations et des Comptes publics et travail pour l'administration centrale). Notre objectif premier, toutefois, est de continuer à attirer et à conserver des employés professionnels, motivés et compétents au bureau d'Halifax.»

«En 1977, John O'Brien est entré au Bureau comme membre de l'équipe de vérification du MAS à Ottawa. Il a obtenu son titre de CA en 1981 et a participé au Programme Cours et affectations de perfectionnement en travaillant sur place au ministère des Pêches et des Océans, de 1984 à 1986. John a participé à la vérification intégrée d'Approvisionnement et Service Canada (Approvisionnements), de Travail Canada et du ministère des Pêches et des Océans (à deux reprises), ainsi qu'aux vérifications annuelles et spéciales de certaines sociétés d'Etat. Il est revenu à Halifax, sa ville natale, en 1986 et s'occupe maintenant des entités du bureau d'Halifax avec Brian Pearce.



André Parson's

«En 1978, après avoir informé mes collègues du secteur privé que je me joignais au BVG, on me disait que j'allais m'y ennuyer, faute de défis, et que j'allais revenir au secteur privé après quelques mois. J'ai alors et depuis réalisé qu'ils connaissaient très mal le BVG! Je crois qu'effectuer des travaux visant entre autres à faire épargner de l'argent aux contribuables canadiens et à accroître l'obligation de rendre compte du gouvernement sont des objectifs des plus louables et stimulants pour tout contribuable. De plus, être au service d'un Bureau dont la réputation d'excellence ne cesse de croître, tant au niveau national qu'international, nous rend fiers d'en faire partie et nous conserve un esprit jeune, puisque ne commence-t-on pas à vieillir que lorsque l'on arrête de grandir?»

André Parson's s'est joint au Bureau après avoir travaillé dans un cabinet de comptables agréés. Il a participé à la vérification de plusieurs sociétés d'Etat dont Téléglobe Canada et les Arsenaux canadiens. Limitée qui ont été privatisés depuis. Il a dirigé par la suite les examens spéciaux effectués par le Bureau régional de Montréal. Il assume présentement la responsabilité de la vérification de sociétés d'Etat dont VIA Rail Canada Inc. et également celle de l'Organisation de l'aviation civile internationale, une organisation affiliée à l'ONU. Il représente le Bureau à la conférence annuelle des vérificateurs internes des organismes des Nations-Unies et également au sein du Groupe technique du Comité mixte des vérificateurs externes de ces organismes. André est comptable agréé depuis 1976.



Roger Simpson

«Lorsque je suis arrivé à Edmonton en 1987, je

pleine de défis. Il y a peu de gens qui ont la chance

de connaître le Nord comme je l'ai connu, c'est-à-dire

comme clientèle fascinante et comme région isolée,

rigoureuse mais belle, où les possibilités sont uniques.

Je suis privilégié, car je travaille avec un groupe de

personnes sensationnelles, notamment : le personnel

compétent de mon bureau régional, le personnel des

autres bureaux régionaux de l'Ouest, nos collègues

d'Ottawa, ainsi que les peuples multiculturels du

Nord qui ont tous leur propre vision du monde. Mais

nous ne travaillons pas seulement pour les gens du

Nord. En région, nous travaillons de concert avec

nos collègues d'Ottawa et faisons partie intégrante du

Bureau.»

Roger Simpson a quitté l'Angleterre pour s'établir au

Canada en 1973. Il possédait alors son titre de CA

anglais et recherchait la liberté des grands espaces. Il

avait travaillé pour la ville de Londres en tant que

fiscaliste. Il a obtenu son titre de CA canadien peu

après son arrivée au pays et est entré au BVG en

décembre 1981 après avoir travaillé pendant deux ans

comme contrôleur pour une entreprise de pêche. Il

avait auparavant travaillé à Ottawa, à P et O et au

Bureau des services de vérification. Roger a obtenu

son M.B.A. à l'Université Concordia en 1987, grâce à

un programme du Bureau. Son premier poste au

Bureau fut celui de directeur durant la dernière année

de la vérification du MEER. Il a ensuite fait partie de

l'équipe de vérification du ministère de

l'Environnement et de l'ÉGCF II, en 1985. Il est

devenu directeur principal du bureau d'Edmonton au

cours de l'été 1987. Il s'intéresse à la bonne gestion

et à l'obligation de rendre compte et il favorise

l'esprit d'entreprise encouragé par FP 2000.

Micheline Massicotte



«Depuis deux ans, je travaille de près avec des

collègues du secteur privé et cette expérience me

permet d'apprécier au plus haut point l'indépendance

dont nous jouissons face aux entités que nous

vérifions. Ainsi, nous pouvons exercer notre

profession avec toute l'objectivité souhaitable. Bien

sûr, aucun environnement n'est parfait, mais il suffit

de se comparer pour voir à quel point nous jouissons

d'une qualité de vie professionnelle intéressante et de

nombreuses occasions de perfectionnement dans tous

les secteurs. La qualité et l'innovation sont des

caractéristiques distinctives du Bureau et il faut les

maintenir tout en demeurant conscient des coûts qui

s'y rattachent.»

Micheline Massicotte s'est jointe au Bureau de

Montreal en 1977, après avoir complété son stage

chez Fortier Hawey Touche Ross. Elle a obtenu son

titre de CA en 1977. Au cours de sa carrière au

Bureau, elle a participé à la vérification de plusieurs

sociétés d'Etat et ministères. Elle a effectué un séjour

de quelques mois à Ottawa pour participer à la

vérification intégrée de la Commission de la fonction

publique. Elle est présentement responsable de la

vérification de plusieurs sociétés, dont la Banque

fédérale de développement, et s'occupe également de

mandats référés dont le plus important est la Société

Radio-Canada à Montréal. Elle participe activement à

la gestion du Bureau de Montréal où elle est

notamment responsable de la planification des

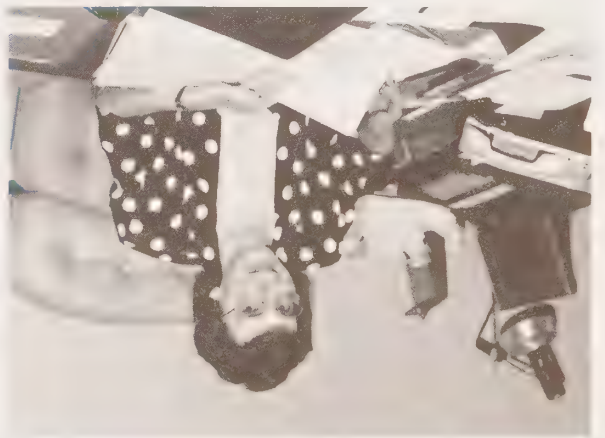
effectifs et assure la coordination des activités de

perfectionnement, des évaluations annuelles et du

recrutement.

Avancement chez les cadres

En mars 1991, Ken Dye, vérificateur général à l'époque, a annoncé les promotions suivantes au niveau des cadres supérieurs (PX). Trois directeurs principaux ont été promus au niveau de PX-2 : Maria Barrados, Tom Hopwood et Roger Stimpson. Trois directeurs ont été promus au poste de directeur principal (PX-1) : Michelle Massicotte, John O'Brien et André Parson's.



Maria Barrados

«Le Bureau est un milieu de travail stimulant. Je travaille avec un groupe de professionnels hors pair qui prennent au sérieux leur mandat de vérification du gouvernement. C'est un poste idéal pour un chercheur, d'autant plus que les missions de vérification qui m'ont été confiées étaient toutes intéressantes.»

Maria Barrados est arrivée au Bureau en 1985 à titre de directrice de l'efficacité. Elle a travaillé à bon nombre de vérifications d'optimisation des ressources en tant que spécialiste de l'efficacité et chargée de mission. Plus récemment, elle était responsable, en qualité de directrice principale, des vérifications d'optimisation de Statistique Canada et de Consommateurs et Sociétés. Actuellement, elle est la responsable fonctionnelle de la Direction de l'efficacité et des vérifications de Pêches et Océans, Consommateurs et Sociétés ainsi que Forêts Canada. Maria détient un doctorat en sociologie, spécialisé en recherche appliquée et en statistique. Elle a travaillé comme chercheur à l'université et comme directeur de recherche, ainsi qu'à titre d'analyste des programmes et des politiques au gouvernement et au sein d'une importante société d'État.

Tom Hopwood



«Les années à venir seront très intéressantes. On discute du rôle et de la structure du gouvernement fédéral, on met en question les budgets et les programmes ministériels, on analyse la façon dont nous effectuons et présentons notre travail et nous avons un nouveau vérificateur. Des changements importants s'opèrent et il est possible que nous ayons à jouer un rôle important, et peut-être différents, dans cette évolution.»

Tom a travaillé pour de nombreux ministères et organismes fédéraux avant d'arriver au BVG. Une fois diplômé, Tom a oeuvré au sein des services de recherche opérationnelle et technique du ministère des Affaires indiennes et du Nord, du ministère des Postes et de Transports Canada. Vers la fin des années soixante-dix, il s'est orienté vers le domaine de la politique sur la recherche. Il a alors travaillé au ministère de l'Industrie et du Commerce (devenu ISTC) où il a participé à des projets de développement industriel, à des initiatives de coopération industrielle internationale et à la gestion de programmes. Au cours de ses sept années au BVG, il s'est principalement consacré aux dossiers du ministère de la Défense nationale.

par exemple, nos études sur les caractéristiques d'une

organisation performante et sur les valeurs ont révélé des

aspects différents du rendement. Le même, l'étude

que la Fondation canadienne pour la vérification intégrée a

mène sur les dimensions proposées de l'efficacité nous a

fourni un autre cadre d'analyse des résultats. Ces nouveautés

ont attiré beaucoup d'attention et engendré des mesures

concrètes en gestion et dans d'autres pays, mais n'ont pas

vraiment été intégrées à nos méthodes de vérification. Par

conséquent, il faut se poser d'importantes questions au plan

de la recherche et du développement. Comment

doit-on classer les résultats aux fins des vérifications du

rendement? Dans quelle mesure peut-on évaluer certains

de ces nouveaux aspects du rendement? S'agit-il de

facteurs vraiment importants qui méritent d'être vérifiés?

Des questions semblables se posent dans le domaine de la vérification

d'attestation. On nous a fait remarquer, par exemple, que notre

méthode de vérification d'attestation est axée sur l'analyse

du bilan et sur l'évaluation des bénéfices ou de l'excédent ou bien

des pertes ou du déficit de l'exercice et que cette méthode

reflète l'importance qu'accorde le secteur privé aux profits comme

mesure des résultats d'exploitation. La raison est peut-être que, pour les

entités orientées vers des programmes, il faut accorder plus

d'importance à l'état des résultats, que ce soit à la présentation des

résultats ou à la façon dont les éléments des résultats sont établis

et calculés.

• Objectifs de la vérification.

Le Manuel témoigne de la pratique actuelle, qui a donné

lieu à différents produits issus

de la vérification d'optimisation des ressources. Il prévoit différents objectifs pour les vérifications d'optimisation. En voici deux :

- vérifier si les critères importants ont été respectés;
- enquêter et préparer un rapport (les causes et les effets) sur les anomalies de rendement.

Il faut toutefois déterminer quand il est parfois plus indiqué d'adopter un objectif de vérification plutôt qu'un autre, ce qui nécessite un

examen plus approfondi des répercussions de ce choix, à la fois

sur le déroulement de la vérification et la préparation du rapport de vérification.

Dans le domaine de la vérification d'attestation, certaines questions

intéressantes ont été soulevées au sujet des objectifs de vérification,

compte tenu de l'utilisation accrue des bases de données et de la plus

grande fréquence des rapports sur les opérations financières. Les états

financiers annuels ont-ils vraiment leur place dans ce genre de marché?

Les vérificateurs devraient-ils attester de l'intégrité des bases de

données d'où proviennent les données financières?

Le Manuel n'est pas et ne pourrait être un document statique. Au fur et à mesure que les questions seront

étudiées et qu'un consensus sera établi, l'information y sera intégrée.

Le cadre est déjà établi et les questions à traiter ont été cernées.

Il reste à s'attaquer à ces questions pour faire avancer la vérification

intégrée vers la prochaine génération. Le Comité

d'élaboration des méthodes travaille actuellement à un plan

stratégique interne pour l'élaboration des méthodes, qui

devrait nous aider à mener à bien cette tâche.



Jamie Hood et Michael Wein.

L'objectif premier de la révision était de mettre à jour les documents sur les méthodes, de sorte qu'elles reflètent l'évolution de la pratique du Bureau. À cette fin, il fallait tirer des leçons des vérifications particulièrement réussies.

et uniforme ce que nous entendons par «saine obligation de rendre compte» et le «souci suffisant», que la vérification intégrée est censée promouvoir. Il se peut fort bien que nous ayons à trouver un moyen de sortir des modèles imposés par les structures (structures organisationnelles du gouvernement et du Bureau, normes et conventions comptables, etc.) et à revoir certaines notions fondamentales.

Voici deux exemples du type de question qu'il pourrait être utile d'étudier.

• **Définition du rendement**

Nos vérifications sont maintenant axées sur les résultats. Les aspects du rendement que nous examinons habituellement découlent, pour la plupart, des prescriptions de la loi (économie, efficacité et efficacité), des cycles ou activités de gestion traditionnels (planification, organisation, mise en oeuvre, contrôle) ou des modèles du secteur privé (profits et pertes). Quoiqu'ils soient très utiles, ces aspects ne sont pas nécessairement exhaustifs et peuvent nous limiter dans notre travail. Dans le domaine de la vérification d'optimisation des ressources,

Mise en application intensive ou progressive?

du rapport est aussi particulièrement difficile, puisque l'auteur donne un sens spécialisé à des termes qui ont un sens différent dans la langue ordinaire. Dans la mesure du possible, le Bureau opte donc pour une langue générale.

Le Comité directeur du Manuel ainsi que le Conseil de direction ont vu dans l'introduction d'un nouveau manuel de vérification l'occasion unique d'harmoniser la pratique au Bureau, de mieux faire connaître aux praticiens les méthodes de vérification qu'ils sont censés suivre et de stimuler la communication interne sur les questions d'importance. Une période de mise en application intensive a permis aux employés d'acquérir une bonne connaissance des politiques du Manuel et de s'assurer que ce sont bien celles qui sont mises en application dans la pratique.

La révision nous a permis, entre autres, de mieux définir le type de questions que nous devrions traiter d'abord. Nous avons établi un programme détaillé pour l'étude de ces questions. Bon nombre d'entre elles ne sont pas nouvelles, mais posent des problèmes conceptuels. Par conséquent, les praticiens ne s'entendent pas encore sur la manière de les envisager. Le Bureau travaille actuellement à établir l'ordre de priorité de ces questions.

Parmi les questions au programme, beaucoup touchent à plus d'un domaine. Pour réaliser des progrès importants, il faudra donc que les responsables des secteurs fonctionnels collaborent étroitement. Bon nombre des questions exigent que nous précisions de manière plus précise

Bureau a décidé de commencer à dégager les facteurs conceptuels dont il faut tenir compte pendant la vérification, à établir des lignes directrices à ce sujet et à préciser les hypothèses sur lesquelles il se fonde. Nous croyons que cette approche se traduit par un cadre meilleur et plus significatif pour prendre des décisions dans le contexte de chaque vérification.

Les méthodes doivent-elles précéder ou suivre la pratique?

L'objectif premier de la révision était de mettre à jour les documents sur les méthodes, de sorte qu'elles reflètent l'évolution de la pratique du Bureau. À cette fin il fallait revoir dix années d'expérience et tirer des leçons des vérifications particulièrement réussies. À mesure que nous avançons, il a fallu trouver du matériel supplémentaire pour combler certains vides, surtout dans les domaines laissés au jugement. Dans certains cas, il a fallu apporter des changements assez importants. Ces changements reflètent les meilleures pratiques actuelles. Par conséquent, il se peut que, dans certains cas, les pratiques nécessaires des modifications. En ce sens, on peut dire que le Manuel précède la pratique au lieu de la suivre.

Langue technique ou générale?

Un des problèmes constatés lors de la consolidation des méthodes était le manque d'uniformité terminologique. Certains termes ont un sens différent, selon la spécialité. Il est donc difficile d'essayer de réunir les diverses disciplines essentielles à la création d'une approche qui soit vraiment législative qui soit vraiment multidisciplinaire. La préparation

La vérification intégrée : une deuxième génération de méthodes à l'horizon

par Michael Weir, directeur
principal et Jamie Hood, directeur,
Méthodes professionnelles
*Version adaptée d'un article rédigé
pour la revue Camagazine*

Introduction

En juin 1988, après avoir revu les objectifs généraux du processus d'élaboration des méthodes du Bureau, le vérificateur général, Ken Dye, en a annoncé la restructuring. Sous la direction du vérificateur général, le Comité d'élaboration des méthodes (CEM) assure la direction à un très haut niveau du processus d'élaboration des méthodes qu'il surveille et appuie. Sous la direction du CEM, les responsables des secteurs fonctionnels du Bureau élaborent, tiennent à jour et évaluent continuellement les méthodes dans leurs domaines respectifs.

Un des premiers objectifs du CEM était de revoir la politique et les méthodes du Bureau dans le domaine de la vérification intégrée. Les résultats de cette révision de deux ans apparaissent dans la nouvelle version du Manuel de vérification intégrée et dans la série révisée des recueils de méthodes et ont servi à l'établissement d'un calendrier pour l'élaboration des méthodes.

L'élaboration et la documentation des méthodes de vérification intégrée est une entreprise coûteuse. Comme dans toute autre activité, il faut tenir d'équilibrium les coûts, la qualité et la rapidité d'exécution. Le présent article explique certains choix que le

Bureau a faits pour orienter et effectuer sa révision. Nous espérons que cet article sera utile à tous les praticiens qui mettent en application les principes du Manuel et à ceux qui participeront à de futurs projets d'élaboration de méthodes, car ils devront, eux aussi, faire des choix semblables.

La révision donne lieu à des choix importants

Simple mise à jour ou remaniement structurel?

Le Bureau est le plus grand praticien en vérification intégrée au Canada. Il possède donc une vaste expérience et de nombreux guides où puiser les méthodes. Au début, la révision ne devait comporter que des modifications relativement mineures au Manuel de vérification intégrée. Toutefois, en cours de route, il est devenu évident qu'il fallait mettre en question certains choix à la base des méthodes en cours. Au terme de nombreuses discussions, le Conseil de direction du Bureau a convenu qu'il fallait élargir les objectifs de la révision afin de revoir ces choix, même si cela signifiait que le travail de révision serait plus laborieux et prendrait plus de temps.

L'intégration ou la subdivision?

À la fin des années soixante-dix et quatre-vingts, la tendance était d'élaborer des méthodes pour chaque composante de la vérification intégrée. Il s'agissait la

d'une façon efficiente d'introduire les domaines spécialisés dans le contexte de la vérification, d'élaborer des méthodes de vérification dans ces domaines et de communiquer les connaissances et techniques aux vérificateurs généralistes chargés de vérifications intégrées. Nous avons décidé officiellement de renverser cette tendance, de nous concentrer sur les différents types de vérification tout en mettant en évidence leurs différences et, dans la mesure du possible, en y intégrant les domaines spécialisés.

Lignes directrices ou cadre décisionnel?

Au début, les méthodes du Bureau décrivaient les normes du processus, c'est-à-dire la séquence des étapes à suivre. Bien que ces méthodes indiquaient les moments où la décision était question de jugement, elles ne traitaient pratiquement pas des concepts sur lesquels il fallait s'appuyer. Les lignes directrices constituent un bon point de départ, mais elles supposent un degré de certitude et de précision qui ne peut être étayé sur le plan conceptuel et n'aident pas vraiment le vérificateur au moment où il doit faire appel à son jugement.

Il est encore loin le cadre conceptuel complet de la vérification intégrée, surtout pour la vérification de l'optimisation des ressources. Néanmoins, nous avons fait d'importants progrès au cours de la dernière décennie. En effet, le



situation pour accepter un travail très différent et difficile. Ma famille m'a encouragé et appuyé entièrement ma décision.

Options : Comment votre nomination touchera-t-elle votre

famille?

D. Desautels : J'ai trois fils âgés de 23, 21 et 18 ans. L'aîné a terminé

ses études universitaires et il

travaille à Montréal. Le deuxième

est sur le point de terminer ses

études collégiales et il commencera

à travailler à plein temps cet été.

Le plus jeune entrera à McGill cet

automne. Donc, mon épouse,

Shirley, et moi-même verrons le

foyer se vider d'ici septembre. Ma

nomination aura donc moins de

répercussions sur ma famille que ce

à quoi on aurait pu s'attendre.

Nous déménagerons à Ottawa.

Nous connaissons déjà la ville.

Nous sommes une famille très unie.

Nous nous réunissons tous les

dimanches pour le souper, les

enfants amènent leurs amis. Nous

n'avons pas l'intention de laisser

mon nouveau poste empiéter sur la

qualité de notre vie familiale. Nous

liens étroits malgré les exigences de

mon poste.



presse, communiquer efficacement

nos messages à la population.

Même si peu de gens lisent nos

rapports, le Bureau du vérificateur

est connu. Les gens savent ce que

contiennent nos rapports grâce aux

médias. Avec le temps, le Bureau

et les médias semblent avoir noué

des liens qui ont profité aux deux.

Au cours de ma carrière, je n'ai pas

eu beaucoup affaire aux médias.

Depuis le jour où ma nomination a

été annoncée, j'ai été plus exposé

aux médias qu'au cours des 26

années précédentes. Je devrai

obtenir des conseils et apprendre

comment aborder les médias de

sorte que je puisse être franc et

direct sans faire de faux pas.

J'ai été agréablement surpris par les

représentants des médias que j'ai

rencontrés jusqu'à maintenant. Ils

semblent comprendre le

fonctionnement de l'administration

publique et de l'appareil de l'État.

Ils semblent bien se préparer.

La vie familiale

Options : Sur le plan personnel,

quelle a été la réaction de votre

famille lorsqu'elle a appris votre

nomination?

D. Desautels : Ma famille a été

surprise, mais tout aussi heureuse et

enthousiasmée. Je n'ai pas décidé

sur-le-champ d'accepter la

nomination. J'ai laissé une bonne



d'autre part me mettre au même

niveau que le Bureau à cet égard.

Je suis habitué de travailler avec le

Macintosh et non avec le DOS. De

plus, on fait plus grand usage de

micro-ordinateurs ici que dans les

cabines du secteur privé. Par

exemple, le système de courrier

électronique est très perfectionné et

est accessible à tous. Je pense que

quiconque venant de l'extérieur

aurait à travailler dur pour rattraper

les autres.

Cela étant dit, je veux que le

Bureau demeure à l'avant-garde de

la technologie, tant en ce qui

concerne l'usage que nous en

faisons au Bureau que les

innovations qui touchent nos

clients. Je veux dire qu'il est

possible que des ministères utilisent

des systèmes que nous n'avons pas,

mais que nous devons connaître. Je

pense que nous continuerons

d'investir autant dans

l'amélioration de nos moyens

technologiques, dans les outils de

travail et le matériel.

J'aimerais, de concert avec la

direct avec ses représentants.

D. Desautels : Je veux être

accessible à la presse et être franc et

direct avec ses représentants.

Options : Quels types de relations

voulez-vous entretenir avec les

médias?

Relations avec les médias

nos plus brillants jeunes éléments de nous représenter à des rencontres internationales. Je suis presque certain que le Canada sera aussi présent, mais, au début à tout le moins, je vais me concentrer sur les affaires du Bureau et je demanderai d'être représenté.

Le rapport annuel

Opinions : L'un des principaux produits du Bureau est le rapport annuel. Comment vous y prenez-vous pour vous familiariser avec son contenu?

D. Desautels : C'est très difficile. Il y a surcharge d'information. Je dois lire énormément et écouter beaucoup. Je suis disposé à le faire et à y investir du temps parce que je considère que le rapport annuel du vérificateur général est le principal produit du Bureau. D'ici à ce que le rapport soit déposé, l'autonomie prochain, je veux concentrer mon énergie sur chaque chapitre du rapport de 1991. J'ai l'intention de participer beaucoup de sorte que le jour où le rapport sera déposé, je connaîtrai à fond son contenu; je serai d'accord avec ce contenu et satisfait de sa présentation.

Opinions : Et la langue? Si la plupart des chapitres sont écrits en anglais, comment allez-vous vous

familiariser avec la terminologie française?

D. Desautels : Je ne m'en fais pas pour cela puisque j'ai depuis longtemps l'habitude de passer d'une langue à l'autre. Mais, à l'heure actuelle, je peux presque dire que j'apprends une troisième langue : nombre de termes utilisés dans la fonction publique sont nouveaux pour moi, même si je suis en rapport avec les milieux gouvernementaux depuis un moment déjà. Tant que vous ne travaillez pas dans ce milieu à plein temps, vous n'êtes pas immergé dans la langue particulière de la bureaucratie fédérale. J'ai donc deux obstacles à surmonter en ce qui concerne la langue : je dois d'abord apprendre la terminologie du milieu et, ensuite, les équivalents dans l'autre langue officielle.

Opinions : Quel genre de rapport annuel souhaitez-vous produire?

D. Desautels : Je voudrais que nos rapports annuels soient des bijoux de communication. Je n'insinue aucunement que ce n'était pas le cas auparavant, mais j'estime que c'est un but que nous devons constamment viser. Je veux que la langue soit aussi simple et claire que possible et pas trop technique. Nous devons toujours viser cet objectif si nous voulons continuer de nous améliorer. Toutes les suggestions de changements à

apporter au rapport annuel pour en changer la forme seront les bienvenues.

Opinions : Dans quelle mesure comptez-vous intervenir dans chaque vérification? Vous avez mentionné que vous alliez assister aux réunions des comités consultatifs. Envisagez-vous de participer «directement» à la préparation de chaque chapitre?

D. Desautels : En ce qui concerne les travaux en cours, je veux voir ce qui a déjà été fait et ce qui a mené les vérificateurs aux conclusions et aux recommandations actuelles parce que je veux bien maîtriser les sujets traités dans le rapport annuel. Je n'essaie pas de les remettre en question parce que je sais que les vérificateurs ont beaucoup travaillé à ces vérifications, qu'ils en connaissent les détails et qu'ils sont convaincus de ce qu'ils affirment. Je veux me sentir aussi à l'aise. Je veux être certain de ce dont je parle avant de répondre aux questions. Je veux être bien au courant pour me sentir à l'aise de parler des sujets traités.

Opinions : Avez-vous aussi l'intention de travailler surtout avec l'ordinateur?

D. Desautels : J'estime que j'ai l'esprit ouvert et que je suis réceptif à l'utilisation de l'informatique, que j'encourage d'ailleurs fortement au Bureau. Je dois



... si j'avais une vision globale personnelle, en termes simples, ce serait de changer quelque chose.

de vérification que nous effectuons maintenant avec un maximum d'efficacité. Nous pouvons nous demander si nous faisons suffisamment de vérifications de la conformité et de vérifications des systèmes. Je veux me pencher sur cette question au cours des prochains mois.

Au cours de ma carrière, j'ai toujours accordé de l'importance à l'observation de normes très élevées, pour ce qui est surtout des normes comptables et des normes de vérification. Je veux m'assurer que dans tous nos travaux, nous nous donnons des normes très élevées et que nous les suivons.

La scène internationale

Opinions : Comptiez-vous faire une large place à la dimension internationale de votre travail?

D. Desautels : J'ai bien l'intention d'accorder beaucoup d'importance à ce travail, mais je vais en déléguer une plus grande partie.

Ken Dye, je pense, y a consacré beaucoup de temps, mais, au début, je vais concentrer mes efforts ici. J'estime que le Canada et le bureau de vérification doivent continuer d'être très actifs sur la scène internationale. J'aimerais faire appel à plus de gens au Bureau à ce chapitre. Par exemple, nous pourrions demander à certains de

langue dans laquelle ils se sentent le plus à l'aise.

J'estime que les occasions d'utiliser l'une ou l'autre des langues sont suffisantes et que l'on peut en profiter. Vous pouvez décider de ne parler qu'une langue au travail. Pour ma part, j'ai toujours utilisé la langue seconde chaque fois que j'en avais l'occasion. C'est ainsi que l'on peut parfaire et maintenir sa connaissance d'autres langues.

À mon poste précédent, associé directeur général du cabinet où je travaillais à Montréal, notre situation était unique en ce que nous avions un groupe de personnes de deux cultures différentes qui travaillaient dans l'harmonie. Les gens pouvaient s'exprimer dans la langue de leur choix, qui était toujours respectée. Je ne crois pas que ma présence ici modifiera les principes qu'a toujours observés le Bureau en matière de langues officielles.

Pour mes lettres officielles, ma façon de procéder est simple. Je communique avec le destinataire dans sa langue maternelle - j'écris en français aux francophones et en anglais aux anglophones. C'est une règle simple, une question de courtoisie et une pratique que j'ai toujours observée.

Opinions : Que pensez-vous de la proportion actuelle des vérifications et des vérifications de

D. Desautels : Je commence à me pencher sur cette question.

À l'heure actuelle, je n'ai pas l'impression qu'il y a grand déséquilibre. Plutôt que de parler d'augmentation ou de diminution de la vérification d'attestation ou de la vérification intégrée, j'aimerais m'assurer que rien ne tombe entre les deux. Il semble bien que nous avons perfectionné ces deux types

Nous sommes à la fine pointe en vérification informatique. Je juge que nous pouvons utiliser l'énergie qui nous a permis d'en arriver là pour être à la fine pointe dans un autre domaine, la vérification environnementale, par exemple. Il s'agit d'un vaste domaine où nous pouvons faire tirer profit au Bureau de sa crédibilité. La crédibilité sera absolument essentielle.

Les vérificateurs qui émettront des opinions dans ce domaine devront être perçus comme entièrement indépendants. J'estime que le Bureau a la crédibilité et l'indépendance nécessaires et qu'il peut vraiment changer quelque chose dans le domaine de l'environnement.

Pour en revenir aux changements organisationnels, j'estime que la planification de l'avenir est plus importante, plus particulièrement la planification de la relève. Le Bureau a atteint son plein

développement; il compte un grand nombre de personnes d'expérience à des postes de cadres supérieurs et de cadres moyens. Nombre d'entre elles pourraient prendre leur retraite avant la fin de mon mandat. Je veux donc étudier soigneusement la question de la relève pour assurer au Bureau suffisamment de sang neuf pour remplacer les personnes qui nous quitteront dans les prochaines années.

Opinions : Le Français sera-t-il la langue de travail du Bureau?

D. Desautels : Il faut encourager les gens à travailler, chaque fois que c'est possible, dans la langue qu'ils maintiennent le plus facilement. Le Bureau a respecté scrupuleusement la politique sur les langues officielles et a reçu des appréciations positives du commissaire aux langues officielles à cet égard. Je veux que nous restions dans cette voie. J'encouragerai les gens, même aux réunions, à s'exprimer dans la

compter que j'assiste à autant de réunions des comités consultatifs que possible pour les chapitres des rapports annuels de 1991 et de 1992.

Changements organisationnels?

Opinions : Envisagez-vous de faire des changements organisationnels?

D. Desautels : Il est vraiment trop tôt pour que je puisse vous parler de changements organisationnels, mais honnêtement, je n'en ai pas eu vue au moment où je vous parle. Le Bureau évolue sans cesse. Je suis entré en rapport avec le Bureau pour la première fois en 1974, et dans les 17 années qui ont suivi, il n'a cessé de changer. Aussi bien puisse-t-il être aujourd'hui, il y a toujours possibilité d'amélioration et d'exploration. Je pense que c'est là l'essence d'une organisation dynamique et saine. J'aimerais donc explorer de nouvelles possibilités. Les domaines où nous pouvons prouver ou utiliser notre compétence ne manquent pas.

d'obtenir les mêmes avantages que dans le secteur public.

Période de familiarisation

Opinions : Comment vous y prenez-vous pour vous mettre au courant des affaires du Bureau et faire connaissance avec les employés?

D. Desautels : Eh bien, j'y travaille fort depuis le 1^{er} avril. Je fais

quatre choses. Premièrement, il y a eu les séances d'information avec chaque vérificateur général adjoint. Le Bureau est divisé en groupes dirigés par un VGA. J'ai passé une demi-journée avec chaque VGA. Nous avons examiné leur organisation, leur travail et leur personnel. Ces entretiens ont été très utiles.

Deuxièmement, il y a eu des petits déjeuners, déjeuners et dîners d'affaires. J'envisage de poursuivre ces activités pendant un certain temps. Troisièmement, différents groupes m'ont invité à une pause-café. J'ai accepté ces invitations et j'ai bien aimé ces rencontres sans cérémonie.

Enfin, j'ai prévu une réunion de réflexion avec les sous-vérificateurs généraux et les vérificateurs généraux adjoints au Bureau, surtout pour que je me mette au fait des questions auxquelles le Bureau fait face.

Cette liste n'est pas exhaustive. Mais j'ai consacré beaucoup de temps à ces activités depuis le 1^{er} avril, sans

C'est un nouveau milieu pour moi, une nouvelle façon de faire. Mais je l'accepte et je sais que ces façons de procéder sont justifiées et j'ai l'intention de les observer.

La deuxième grande différence est, à mon avis, que la question de la responsabilité est plus complexe et qu'il est plus difficile de savoir qui est le responsable dans le secteur public. Dans le secteur privé, les comptes sont rendus plus directement et les conséquences sont plus immédiates. Vous devez produire, surtout si vous êtes à la tête d'un organisme à but lucratif; vous devez produire des résultats et vous êtes évalué selon des critères assez précis. La responsabilité dans le secteur public est une question qui revient constamment; d'ailleurs, dans une large mesure, c'est notre raison d'être, au Bureau, de mettre l'accent sur la responsabilité. Mais c'est aussi parfois un concept insaisissable.

Opinions : Certains employés du Bureau ont une semaine de travail comprimée ou réduite. Voit-on ce genre d'ententes dans le secteur privé?

D. Desautels : J'ai l'impression que le Bureau conclut ce type d'entente depuis un certain temps et qu'il s'y est adapté très bien. Dans le secteur privé, nous ne sommes pas allés aussi loin. On y tient beaucoup d'expériences et je pense qu'on essaie vraiment d'arriver à pouvoir conclure ce type d'entente. Par ailleurs, il y a des considérations pratiques ou commerciales qui rendent les choses plus difficiles. Certains de vos clients dans le secteur privé peuvent trouver inacceptable que vous ne soyez pas disponible certains jours ou en dehors de certaines heures. Comme ce sont eux qui payent vos honoraires, il est parfois difficile d'adopter les horaires souples. Dans le secteur privé, donc, en raison des exigences des clients il peut être difficile



Margaret Bryant and Marion Smith meet the new AG at a reception hosted by Professional Development.

Denis Desautels Le nouveau vérificateur général du Canada



Le 1^{er} avril 1991, le neuvième vérificateur général du Canada prenait ses fonctions. Après son premier mois en poste, Denis Desautels a pris quelque temps pour réfléchir à ses attentes, priorités et projets en compagnie de John Zegers, directeur principal des rapports et des communications, et de la rédactrice en chef d'Options, Ann Wesch.

Options : À quoi vous attendiez-vous en venant au BVG? Jusqu'à maintenant, êtes-vous satisfait?

D. Desautels : Je m'attendais à voir une organisation saine, où les employés sont motivés et compétents. Ce fut le cas. Je suis même impressionné de voir à quel point les employés du Bureau semblent prendre leur travail à coeur. Ils m'apparaissent compétents, fiers de ce qu'ils font et convaincus de la valeur de leur travail. C'est là l'image que j'avais du Bureau lorsqu'on m'a offert le poste en janvier dernier, et ce que j'ai constaté en arrivant au mois d'avril correspond exactement à l'idée que je m'en étais fait.

Options : Comment envisagez-vous votre mandat?

D. Desautels : Ce n'est pas le genre de poste où, dès le premier jour, vous savez exactement ce que vous allez faire pendant les dix prochaines années. Je pense qu'il faut aussi se laisser une certaine marge de manœuvre pour modifier le parcours en fonction des événements. En d'autres termes, vous êtes vérificateur et vous vérifiez les actes posés par le gouvernement de sorte que, dans une certaine mesure, votre rôle est de réagir. Votre stratégie dépend

beaucoup de ce que font les autres parties. Mais, cela étant dit, je pense que si j'avais une vision globale personnelle, en termes simples, ce serait de changer quelque chose. Je veux contribuer à l'amélioration de l'administration fédérale au cours des dix années où j'y serai. Si, en partant, je peux nommer des améliorations concrètes que j'ai apportées dans l'administration fédérale, je serai satisfait.

Différences par rapport au secteur privé

Options : Quelles différences avez-vous remarquées entre le secteur privé et le secteur public?

D. Desautels : J'ai relevé deux principales différences. La première est qu'à bien des égards, le secteur public est plus complexe à gérer. Un bon exemple serait les ressources humaines. Les règles sont plus nombreuses. Même si, prises dans l'ensemble, elles sont bonnes, elles compliquent un peu les décisions. Je trouve que le secteur privé est moins contraint par diverses règles, quoique ce ne soit pas la seule chose qui compte. À la base, il faut toujours tenir compte des valeurs humaines.

Options : Comment décrivez-vous votre style de gestion?

D. Desautels : Je dirais tout d'abord que je m'intéresse beaucoup aux gens. J'aime traiter avec les gens et les aider à donner le meilleur d'eux-mêmes. J'aime canaliser l'énergie et les talents des personnes dans l'intérêt de l'organisation. J'apprécie les conseils et j'essaie d'en tenir compte. Lorsque quelqu'un me donne son avis au meilleur de sa connaissance, je puis dire en toute

faux-semblants motivés par la
partisanerie dans les rapports des
comités.

**L'un des buts
importants de cette série
de modifications au
Règlement de la
Chambre est de
rehausser le rôle des
députés de
l'arrière-banc,
notamment en
améliorant l'efficacité
des comités permanents
de la Chambre.**

Deux vice-présidents

Il y aura maintenant deux vice-présidents dans chaque comité. Sur les trois titulaires des postes de direction - un président et deux vice-présidents - deux doivent être du parti au pouvoir et le troisième doit être dans l'opposition. Ce changement aura pour effet de renforcer la représentation des intérêts du parti au pouvoir à la tête du comité.

Mais, pour le CCP, cela pose un problème particulier. Depuis plusieurs années, le CCP avait pour pratique d'inviter un député du deuxième parti de l'opposition (le NPD) à siéger avec le président et le vice-président au comité de direction (sous-comité du programme et de la procédure). Le recours à ce type de comité pour établir le programme est pratique assez courante dans les comités permanents.

L'ajout d'un deuxième vice-président au CCP signifie que

le comité de direction sera composé de quatre personnes, si le troisième parti y est toujours représenté, ou que le programme et la procédure seront établis en comité plénier (c'est ainsi qu'a fonctionné le Comité sous la présidence de Aideen Nicholson pendant un certain nombre d'années).

Le CCP à la télévision

En vertu du Règlement actuel, si un comité souhaite faire réélaborer ses débats, il doit obtenir la permission de la Chambre à défaut de quoi les médias électroniques ne peuvent enregistrer ses débats.

En vertu des règles modifiées, le Comité de la gestion de la Chambre doit élaborer des directives pour la diffusion des débats des comités. Une fois ces directives approuvées par la Chambre, les comités pourront faire diffuser leurs débats sans autorisation préalable de la Chambre.

Si le CCP décide de faire diffuser ses débats, ou d'en faire diffuser certains à l'occasion, le Bureau devra être certain qu'il est bien préparé à présenter son témoignage devant les caméras où la moindre erreur, aussi humaine soit-elle, peut miner la crédibilité.

Conclusion : un univers complètement différent?

Oui et non. Il ne fait aucun doute que ces changements auront des répercussions sur les relations du Bureau avec le CCP (et avec les autres comités qui l'invitent à témoigner). Mais le Bureau s'adaptera et s'assurera que ses principaux messages sont présentés avec efficacité.

L'un des buts importants de la réforme du Règlement de la Chambre des communes, initialement à l'instigation du Comité McGrath en 1985 et aussi par cette dernière série de modifications, est de rehausser le rôle des députés de l'arrière-banc, notamment en améliorant l'efficacité des comités permanents de la Chambre. Les réformes de 1985, surtout l'élargissement substantiel du mandat de ces comités, ont constitué une percée. Quant aux dernières réformes, plus particulièrement les dispositions en matière de télédiffusion, elles contribueront à améliorer encore davantage l'efficacité du système des comités et des députés sur lequel il repose.

D'autres changements sont prévus. Le 14 mai, le leader parlementaire du gouvernement, Harvie Andre, a fait savoir à la Chambre qu'il demanderait au Comité de gestion de la Chambre d'examiner d'autres secteurs susceptibles d'être réformés, y compris l'examen préliminaire des projets de loi que font les comités au début de la filière législative et la possibilité d'un plus grand nombre de votes libres ainsi que l'octroi de plus de pouvoirs aux députés. Il a également indiqué qu'il escomptait des résultats au début de l'automne.

Il importe que le Bureau se tienne au courant des changements apportés, qu'il comprenne leurs répercussions sur la Chambre et sur ses propres activités, puisque c'est lui qui fournit aux parlementaires de l'information sur l'obligation de rendre des comptes, et qu'il sache s'adapter de sorte que son message continue d'être transmis aux bonnes personnes.

gouvernement et l'opposition) sont relativement peu fréquents et font habituellement l'objet d'un consensus. Si les dernières modifications ont donné lieu à un débat si passionné, c'est qu'il n'y avait pas consensus, même après des négociations qui ont duré plus d'un an. En outre, le gouvernement avait l'impression de n'avoir d'autre choix que d'utiliser tout le poids de sa majorité et de limiter le débat pour faire adopter les modifications.

Ces modifications multiples se répartiront dans trois domaines des travaux de la Chambre : 1) les règles qui régissent les débats, le programme et le calendrier de la Chambre; 2) la structure et les pratiques des comités et 3) les affaires qui émanent des députés. Les changements qui intéressent le plus le Bureau sont ceux du deuxième point. Les changements au plan des affaires, qui émanent des députés, ne toucheront nullement le Bureau et au premier point, seul un changement - le calendrier de la Chambre - présente un intérêt immédiat.

Diminution du nombre de semaines de séance

Le calendrier de la Chambre est établi dans le Règlement en termes généraux. La principale modification du calendrier est la réduction du nombre de jours où la Chambre siège, qui, de 155, passera à 134, en moyenne. Le congé de Noël, en décembre et en janvier, a été rallongé de trois semaines et un congé d'une semaine a été ajouté en octobre, en mai et en juin. La Chambre compensera cette réduction du nombre de jours de séance en haussant le nombre d'heures de séance par semaine. Il n'en demeure pas moins que le nombre de semaines où la Chambre siégera sera moindre. Pour le CCP (et le Bureau), cela signifie moins de semaines pour les audiences.

Le CCP partage l'enveloppe de la gestion avec le nouveau et influent Comité de la gestion de la Chambre. Ce dernier a certaines responsabilités en ce qui concerne l'administration de la Chambre et endosse le rôle de l'ancien Comité de sélection et du Comité des élections, des privilèges et de la procédure. Au plan pratique, cela

Des enveloppes pour les comités

Pour faire face à la réduction du nombre de semaines de séance, le CCP pourrait envisager d'accroître le nombre d'audiences par semaine. Par ailleurs, il pourrait chercher des moyens d'accroître sa productivité aux réunions alors moins nombreuses. Par exemple, ses membres pourraient s'entendre pour ne s'en tenir qu'à quelques questions importantes à chaque audience et s'assurer ainsi qu'ils ne traitent que des questions les plus importantes. Il pourrait également envisager la possibilité qu'un nombre limité de membres s'occupent de certaines questions, dans un sous-comité par exemple. Ces moyens ont été mis à l'essai par d'autres comités permanents dans le passé, mais pour qu'ils fonctionnent bien, tous les membres du comité doivent viser le même but.

Les 20 comités permanents ont été regroupés sous cinq enveloppes, qui sont la gestion, les ressources humaines, les richesses naturelles, l'économie et les ministères. La logique derrière le système des enveloppes est que les députés pourront acquérir une connaissance spécialisée en travaillant pour plusieurs comités dans un domaine particulier. Pour faciliter l'application de cette formule, les règles de substitution seront assouplies au sein d'une même enveloppe pour permettre aux députés de participer aux travaux de plus d'un comité.

Les conséquences de ce changement ne sont pas encore certaines. On pourrait s'attendre que l'incitation à obtenir un consensus avant la rédaction du rapport du comité soit moins grande. En outre, il est possible que les ministères réagissent moins à un rapport si un point de vue divergent y est exprimé. Au pire, ce changement encouragerait les

Le Règlement modifié permet l'inclusion, dans les rapports des comités à la Chambre, des opinions et des recommandations divergentes. Il permet également au député dissident de résumer son point de vue au moment de la présentation du rapport (ces dernières années, les présidents de comité pouvaient résumer brièvement le rapport du comité au moment où il était déposé à la Chambre).

Divergences d'opinions permises

Pour le CCP et pour le Bureau, cela signifie moins de semaines pour les audiences.

signifie surtout que le CCP devra se réunir dans les mêmes locaux que ce comité principal, qui devrait se réunir souvent et sans avis. Le plus difficile sera d'éviter les conflits d'horaire. Il convient de noter que l'assouplissement des règles sur la substitution ne s'applique pas à l'enveloppe de gestion; le CCP ne devrait donc pas avoir de membres au Comité de la gestion de la Chambre et vice-versa.

Changement des règles du jeu

Des modifications importantes sont apportées au Règlement de la Chambre des communes.

En ce qui concerne les comités de la Chambre, le Règlement énonce leurs mandat, pouvoirs et procédures connexes pour l'exécution de leurs travaux. Les comités sont considérés comme les ramifications de la Chambre (raison pour laquelle nous appelons le CCP le comité de vérification de la Chambre). Le Règlement régit donc les débats des comités; cependant, en général, les règles sont assouplies énormément dans la plupart des comités à la discrétion du président. Mais, lorsque la situation se "corse", pour des raisons partisanses, à propos d'un point particulier des travaux du

Le Règlement constitue les «règles du jeu» qui régissent la conduite des affaires de la Chambre.

comité, le Règlement est habituellement appliqué, par exemple pour la présentation d'un avis de motion et de débat.

C'est la Chambre qui élabore le Règlement qui la régit. Il peut être suspendu n'importe quand par un vote à la majorité simple, ce qui se produit souvent, habituellement pour expédier une question particulière, si tous les députés sont d'accord. Mais les changements fondamentaux (ceux qui pourraient être vus comme modifiant de façon permanente l'équilibre des pouvoirs, notamment entre le

cheminement des projets de loi ainsi que l'organisation et le fonctionnement des comités permanents et des autres comités de la Chambre.

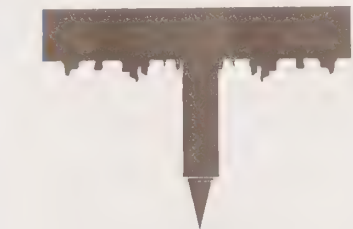
Le Règlement compte environ 160 articles, dont bon nombre sont divisés en paragraphes. La version annotée du Règlement de la Chambre des communes fait un peu moins de 500 pages. Pour certains, le Règlement est complexe, voire obscur. Pour les députés, qui le connaissent et le comprennent, il peut se révéler une arme puissante dans l'arsenal de la procédure. L'incident de 1982 où le timbre avait sonné et la Chambre avait été immobilisée pendant 17

jours à cause d'un simple détail technique n'est qu'un exemple d'utilisation du Règlement à des fins partisanses.

Pour corser les choses, le Règlement est appliqué en tenant compte des nombreux précédents, des pratiques de la Chambre, de la tradition, de la coutume et des

décisions antérieures des présidents de la Chambre. Et si aucun antécédent canadien ne recèle la réponse à un problème, le recours à ceux d'autres parlements, notamment Westminster, est prévu. Le Règlement, donc, ne fournit pas forcément de réponse catégorique aux questions importantes du jour, ce qu'il importe de souligner puisqu'il sert de cadre au milieu parlementaire, qui est le point culminant d'une grande partie des travaux du Bureau.

par Mark Hill
Directeur principal,
Liaison avec le Parlement



Après plus d'un an de négociations dans la coulisse suivies d'une semaine de débats passionnés à la Chambre, les députés ont, le 19 avril, voté en faveur d'une série de 64 modifications qui doivent être apportées au Règlement de la Chambre des communes. Le Règlement est l'ensemble des règles qui régissent la conduite des affaires de la Chambre et de ses comités. Dans la mesure où ces modifications peuvent avoir une incidence sur le fonctionnement du Comité des comptes publics, elles touchent le Bureau du vérificateur général. Dans cet article, nous examinons les plus importants changements qui touchent le CCP et les conséquences qu'ils pourraient avoir sur le Bureau.

Le Règlement de la Chambre des communes est l'ensemble des règles générales qui régissent la conduite des affaires de la Chambre. Il couvre presque tous les aspects des débats de la Chambre, y compris le programme quotidien des travaux, le calendrier annuel des séances, l'élection et la nomination des présidents de séances de la Chambre, la façon de procéder dans les débats, le

Le Règlement fournit le cadre de fonctionnement



Réflexions



un apport de sang nouveau à la tête du Bureau.

Cela signifie que, dans la plupart des cas, le Bureau change de chef tous les dix ans, d'où d'inévitables remaniements selon les styles de direction. Nous en sommes maintenant à cette étape.

Certaines choses, toutefois, demeurent. Par exemple, le Bureau a évolué énormément au cours des 14

dernières années : il s'est doté d'une équipe de professionnels très compétents, d'un ensemble d'outils perfectionnés et d'une structure organisationnelle pour que le tout fonctionne en harmonie. Il s'est également acquis une réputation enviable pour sa compétence et son intégrité, réputation qui reste même quand le chef de la direction change. J'ai donc l'intention de faire fond sur les assises solides établies par Jim Macdonell et Ken Dye. J'ai livré certaines de mes impressions sur le Bureau et sur son avenir dans une entrevue

L'un des éléments les plus intéressants de la Loi de 1977 sur le vérificateur général, qui a élargi le mandat du Bureau, est qu'elle prévoit un mandat non renouvelable de dix ans pour le vérificateur général. Plusieurs facteurs ont été pris soigneusement en considération pour déterminer cette durée. D'une part, on estimait qu'une durée du mandat égale à celle des fonctions des fonctionnaires supérieurs, qui est habituellement de sept ans, n'était pas suffisante pour le vérificateur général étant donné l'indépendance dont doit jouir son poste. D'autre part, on reconnaissait en général qu'il devrait y avoir, tous les dix ans,

présentée à la page 5. Je tiens à souligner que ces propos arrivent ici et qu'il ne faudrait pas penser que chaque mot communiqué une politique définitive du Bureau. Lorsque je traite, par exemple, des questions que j'estime importantes pour le Bureau, je ne veux pas dire que nous devons nous concentrer immédiatement sur ces questions en excluant le type de travaux que le Bureau effectue avec compétence depuis 14 ans.

Je poursuivrai, jusqu'à l'automne, mes consultations, entre autres, auprès des employés du Bureau, de députés, de bureaucrates de haut niveau et d'observateurs de l'extérieur. Je veux être en mesure de confirmer mes impressions initiales et préciser mes propres pensées et priorités. Tout changement important de politique ou de méthodes sera conçu, formulé et communiqué après mûre réflexion et maintes étapes, comme c'est la coutume depuis un certain nombre d'années au Bureau.

L. Denis Desautels

L. Denis Desautels, FCA

Tables des matières

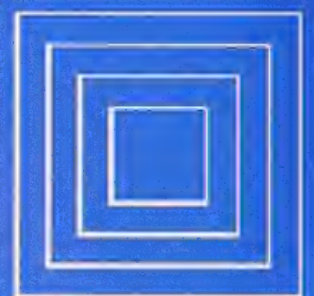
1	Réflexions
2	Changement des règles du jeu Mark Hill, directeur principal, Liaison avec le Parlement, résume les changements importants apportés au Règlement de la Chambre des communes.
5	Denis Desautels – Le nouveau vérificateur général du Canada John Zegers, directeur principal, Rapports et communications, et Ann Wesch, rédactrice en chef d'Opinions, s'entretiennent avec Denis Desautels de ses attentes, de ses priorités et de ses projets.
10	La vérification intégrée : une deuxième génération de méthodes à l'horizon Michael Weir, directeur principal, et Jamie Hood, directeur, Méthodes professionnelles, se penchent sur la révision de deux ans des politiques et des méthodes de vérification intégrée du Bureau.
13	Promotions de cadres supérieurs En mars 1991, Ken Dye, qui était alors vérificateur général, a fait l'annonce de plusieurs promotions au niveau des cadres supérieurs (PX).
16	Le BVG formule une opinion sur les états financiers consolidés du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest Dale Shier, gestionnaire du Bureau régional d'Edmonton, décrit la vérification du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
20	Réussites professionnelles

Couverture :
Le neuvième vérificateur général du Canada, L. Denis Desautels, FCA.
Photo de la couverture et photo de page 5 par Kevin Kelly, Imageworks.

Opinions
Directeur principal John Zegers
Rédactrice en chef Ann Wesch
Rédacteur adjoint Lucien Quinly
Photographies Christine La Salle Holly Shipion Ann Wesch
Éditique et arts graphiques Christina Daly Debbie Meagher
Adjointe à la production Pat Davis
Traduction Lise Clernont Louise Gagnon Carolina Rott
Conseillers à la rédaction Maurice Guiler Mike McLaughlin
Printer Imprimeur M.O.M. Printing
Opinions est publié tous les trois mois par la Direction des rapports et des communications. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste de distribution à :
Opinions, arrêt 11-13 Bureau du vérificateur général du Canada 240, rue Sparks, tour ouest Ottawa (Ontario) K1A 0G6 ISSN 0822-1014 Vol. 8 No. 1



Le neuvième vérificateur général
du Canada



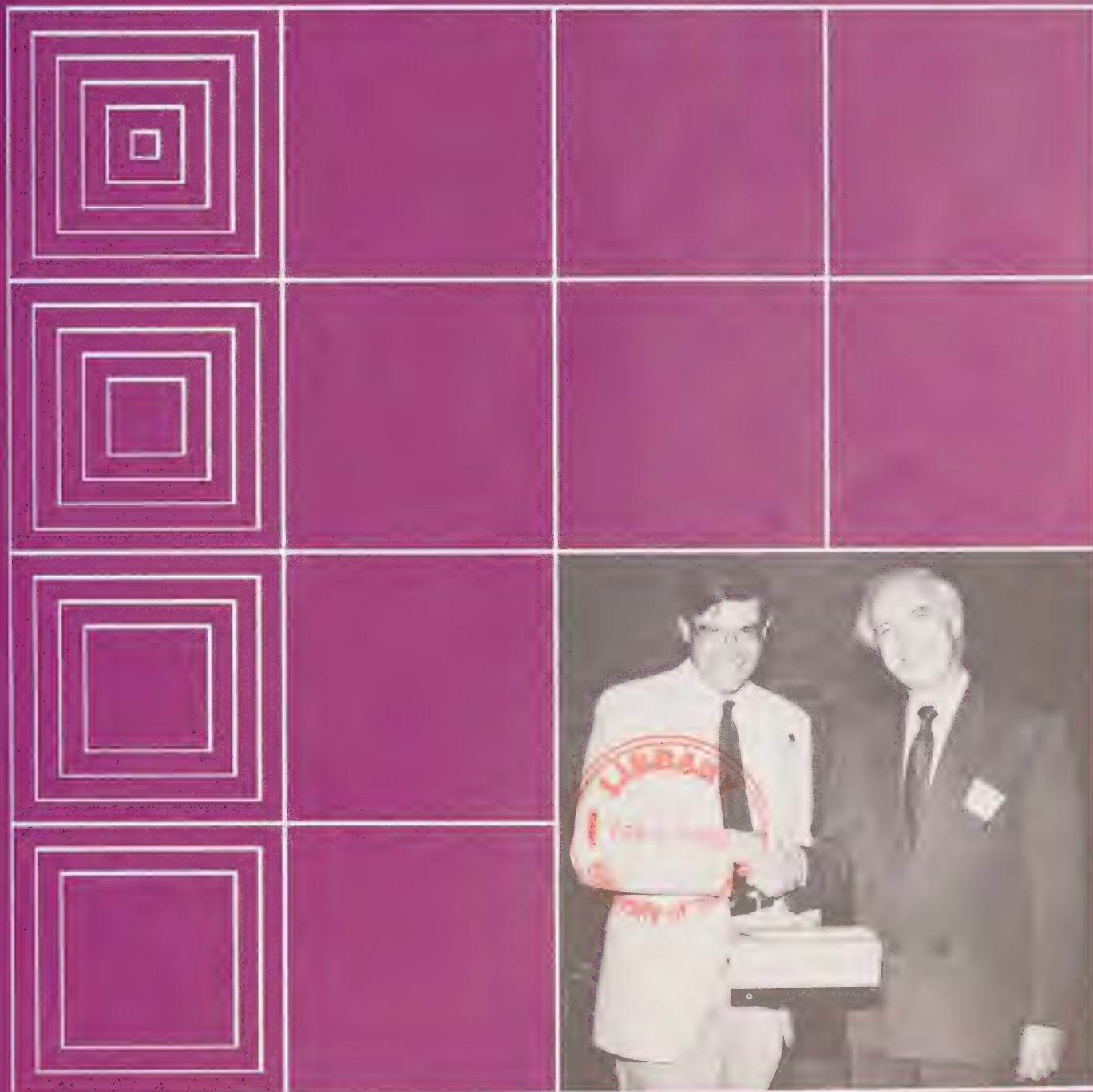
Bureau du vérificateur général du Canada

Options

CAI
AG
-063

Opinions

Office of the Auditor General of Canada



Vol. 9 No. 3 • 1991

Opinions

Principal

John Zegers

Editors

Pat Forsberg

Ann Wesch

Hladini Wilson

Associate Editor

Lucien Quinty

Contributing Editor

Neil Wilson

Photographs

Jennifer Hicks

Peter King

Jean-Luc Tétreault

Ann Wesch

Desktop Publishing & Graphics

Christina Daly

Sylvie Lepage

Brian Perkins

Yvonne Pratt

Production Assistants

Pat Davis

Lynda Sayer

Translators

Thérèse Dion-Renaud

Louiselle Gagnon

Carolina Rott

Editorial Advisor

Mike McLaughlin

Printer

M.O.M. Printing

Opinions is published every three months by the Reports and Communications Group. Please address all correspondence and changes of mailing labels to:

Opinions, Stop 11-13

Office of the Auditor General
of Canada

240 Sparks Street, West Tower
Ottawa, Ontario

K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 9 No.3

Contents

Reflections	1
Introducing the New Public Accounts Committee	2
Holly Shipton, Parliamentary Liaison, provides some biographical details on the members of the new Public Accounts Committee.	
The Audit of Motor Vehicle Fleet Management in the Federal Government	5
Theresa Duk, Director, Audit Operations, outlines this special audit from its inception through its many challenges, to the report's finalization process.	
Public Accounts Committee Scrutiny of Canadian International Development Agency's Accountability	7
Peter King, Director and functional specialist with the Major Capital Projects Group, demonstrates how the Public Accounts Committee can provide an effective forum to rectify disagreements.	
Lessons of Love	9
In this award-winning article reprinted from the <i>CAMagazine</i> , Dan Rubenstein, Planning Principal, discusses how recognizing environmental obligations is changing our approach to accounting.	
Bureaucracy - Its Case, Its Causes, Its Control	13
In popular culture bureaucracy often means pointless routine and red tape, but as Peter Simeoni points out, bureaucracy can also be a powerful tool to accomplish common goals.	

Cover

Dan Rubenstein (left) receiving the Walter J. MacDonald Award from Marc Paradis on behalf of the Canadian Institute of Chartered Accountants for his article "Lessons of Love". Excerpts are reprinted in this issue on pages 9-12.



Reflections

One of the privileges that comes with being Auditor General of Canada is the opportunity to work directly with Canadians' elected representatives in the pursuit of government accountability for its human and financial resources. Specifically, I'm referring to our appearances before the Standing Committee on Public Accounts (PAC) and, on occasion, other standing committees of the House of Commons and the Senate.

At these appearances, we are called upon to explain and elaborate on the issues raised in the annual Report. After listening to us and to representatives from the department involved, the committee will usually draft a report to the House in which it makes its own recommendations for improvement.

It's obvious to me that a strong and active PAC can do much to emphasize, reinforce and build on the positions taken by the Office in reporting to Parliament. We do indeed depend on the PAC to give our work that "extra push"—to make sure that things do get changed, that improvements actually result and that progress continues throughout the year, rather than being confined to the few weeks around tabling of our Report.

It's also clear to me that the Committee depends on this Office for good information about the problems needing attention and a clear indication from us as to what needs to be done, especially as we head into a hearing. In its relatively short

history, this PAC has shown itself willing to tackle tough issues head on and to insist, in a non-partisan fashion, on clear explanations and commitments from officials.

The current Public Accounts Committee was established this past spring with the opening of the current session of Parliament. Its nine members reflect a considerable breadth of professional background and a wide range of constituent interests. Individually, their political experience at the federal level ranges from three to just under twenty years. Two members have served as their party's Chief Whip and one has served as House Leader.

In setting its fall schedule, this Committee has sent two strong messages to the bureaucracy. First, it has demonstrated support for the follow-up work of the Office by calling hearings on two follow-up segments from the 1990 report. Secondly, it has taken a business-like approach to setting its fall agenda for hearings, holding hearings on six different issues in the first two months of the sitting. The schedule was based in part on a review of progress reports from departments requested by the Committee over the summer months.

In my view, these actions by the Committee mean two things for the Office. First, where departments are not able to show significant progress in dealing with problems identified in our audits, the likelihood is high they will be called by the Committee to explain the lack of progress.



Secondly, with this frequency of meetings, the chances are good that more of the priority issues identified in the report will receive Parliamentary attention than has been the case in recent years.

These are signs of a strong and vibrant relationship with our Parliamentary client. For my part, I intend to continue to nurture the relationship by being open and responsive to the interests and concerns of all Parliamentarians. They are, after all, our main stakeholders.

I also intend to encourage our continuing emphasis on results, both in the conduct and reporting of our audits and in the way we manage our own affairs. Such a focus on results, what matters, and related client interests is very much in line with the developing Total Quality Management (TQM) philosophy within this Office.

L. Denis Desautels, FCA

Introducing the New Public Accounts Committee

by Holly Shipton,
Parliamentary Liaison

The Third Session of the 34th Parliament began in May, under the revised Standing Orders adopted with much controversy at the end of the previous session. Thus it was the Standing Committee on House Management, rather than a Striking Committee, that presented its second report on 24 May recommending the composition of the Standing and Legislative Committees of the House.

The report named nine members to the Public Accounts Committee (PAC). At its organization meeting on 4 June 1991, a Chairman and two Vice-Chairmen were elected (under the old Standing Orders, only one Vice-Chairman was required). In accordance with the non-partisan nature of the Committee, the custom of electing an Opposition member as Chairman and Government members as Vice-Chairmen was followed. This change has the effect of strengthening the representation of the government in the leadership of the committee. The Committee followed its established practice of inviting a member from the NDP to sit with the chairman and vice-chairmen on the Sub-Committee on Agenda and Procedure (steering committee).

At the time of writing, the Committee is operating with one Vice-Chairman. An election to replace Mr. Jean-Pierre Blackburn as Vice-Chairman has not yet been held.

The PAC acts as the audit committee of Parliament. The Public Accounts of Canada and the annual Report of the Auditor General are automatically and permanently referred to the PAC as soon as they are tabled in the House. The Committee uses these documents to investigate the use of public funds by Government departments and agencies.

Since its constitution, this Committee has embarked on an ambitious schedule of hearings, typically held every Tuesday and Thursday morning. Until the tabling of our annual Report, the Committee concentrated on following up on outstanding issues from the 1990 Report. The Office is looking forward to a busy spring schedule of hearings.

The members of the new PAC are:



Photo by F.R. Laclair, Ottawa.

Jean-Robert Gauthier, Liberal, Ottawa-Vanier Chairman

A chiropractor by profession, Jean-Robert Gauthier has been a Member of Parliament since 1972. During his parliamentary career, he has been a member of the Standing Committee on Management and Members' Services and the Committee on Miscellaneous Estimates, and has chaired numerous other House of Commons committees, including Health and Welfare and Estimates. In 1975 and 1976, he was appointed Parliamentary Secretary to the Minister of State for Urban Affairs. From 1984 until 1990, he was a member of the Standing Committee on Official Languages Policy and Programs which he also co-chaired in 1980.

From February 1990 to February 1991, he was the Opposition House Leader. From November 1988 until February 1990, he was Deputy Opposition House Leader and from November 1984 until September 1990, he was Chief Opposition Whip and the official spokesperson for minority language groups.

Jean-Robert Gauthier has been a member of the Board of Internal Economy since 1984.



**Bill Casey, Progressive Conservative,
Cumberland-Colchester
Vice-Chairman**

Bill Casey was a businessman before being elected to the House of Commons in 1988. He owned a car dealership and a manufacturing firm. He has been on the Board of Directors of the Tidal Power Corporation since 1981. In addition, Bill Casey has been involved in community activities as Chairman of the Brookdale School Trustees (1985-88), Chairman of the Flowers of Hope Campaign (1988) and Director of the Nova Scotia Special Olympics (1988). He has a degree in science and a diploma in engineering.

Eugène Bellemare, Liberal, Carleton-Gloucester

Eugène Bellemare was a member of the last PAC. He has a master's degree in education and is a former high school teacher and adult education administrator. Prior to his election to the House of Commons in 1988, Mr. Bellemare was involved in municipal politics. He was a member of the Gloucester City Council from 1970-1988 and the Regional Municipality of Ottawa-Carleton from 1980-1985. He also served as a Trustee on the Gloucester Separate School Board in 1966.



**Gabrielle Bertrand, Progressive Conservative,
Brome-Missisquoi**

Gabrielle Bertrand was elected to the House of Commons in 1984. Since that time, she has served as parliamentary secretary to the Minister of Health and Welfare and to the Minister of Consumer and Corporate Affairs. She has been a member of the Standing Committee on Health and Welfare, Social Affairs, Seniors and Status of Women, the Standing Committee on Justice and the Solicitor General and the Beaudoin Committee, a special joint Committee with the mandate to make recommendations on the process for amending the Constitution.

Mrs. Bertrand was well known and actively involved in community work in Quebec prior to her election to Parliament.

Bill Kempling, Progressive Conservative, Burlington

In addition to his PAC duties, Bill Kempling serves as Parliamentary Secretary to the President of the Treasury Board and Minister of State (Finance). He has chaired the Standing Committee on Private Members' Business and numerous caucus committees. He has previously served as Parliamentary Secretary to the Minister of Employment and Immigration and to the Minister of Public Works and was a member of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs for seven years.

Bill Kempling served in the RCAF during World War II. After the war, he taught school and later entered business. He was elected to the House of Commons in 1972.





Gaby Larrivée, Progressive Conservative, Joliette

The newest member of the PAC, Gaby Larrivée was first elected to the House of Commons in the 1988 general election. In 1989, he was appointed to the Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs and Government Operations. In 1990, he was the Vice-Chairman of the Standing Committee on Agriculture.

Before his election to the House of Commons, Mr. Larrivée was a businessman. He also served as Mayor of the municipality of St-Charles-Borromée from 1983 to 1988 and as Trustee of the Municipality of Joliette County from 1987 to 1988.

Guy Saint-Julien, Progressive Conservative, Abitibi

Guy Saint-Julien has been a Member of Parliament since 1984. He was a Senior Clerk with Hydro Québec at James Bay. He served as Federal Elections Secretary in 1980 and was President of the United Steelworkers of America, James Bay Local, technical assessments. He is a member of the Kiwanis Club and the Knights of Columbus in Val d'Or.



Jack Whittaker, New Democratic Party, Okanagan-Similkameen-Merritt

Jack Whittaker, a lawyer, was a member of the last PAC. Before his election to the House of Commons in 1988, he was a member of a two-person law firm in Osoyoos, B.C. and served as Crown Counsel in a number of locations. He has also been employed as a pulp mill worker and served as shop steward and chair of the safety committee in his local union.

Jack Whittaker was active in his community and served as Alderman for the Town of Osoyoos.

Douglas Young, Liberal, Acadie-Bathurst

Douglas Young is a teacher, broadcaster, lawyer and businessman.

He was involved in provincial politics prior to his election to the House of Commons in the November 1988 general election. He was first elected M.L.A. in New Brunswick in 1978 and was re-elected in 1982 and 1987. He was appointed New Brunswick Minister of Fisheries and Aquaculture in 1987 and served as Leader of the Liberal Party of New Brunswick from 1981-83.

Mr. Young was a member of the House of Commons Standing Committee on Finance, and is currently Treasury Board Critic for the Official Opposition.



As you can see, the members of the PAC bring a breadth of experience to their task. This will be useful, given the variety of issues with which they undoubtedly will be dealing. The early signs are very good regarding the productivity of the Committee, its level of effort and the strong interest the Committee has shown in the work of our office.

The Audit of Motor Vehicle Fleet Management in the Federal Government

by Theresa Duk
Director, Audit Operations

A special audit of motor vehicle fleet management was described in the 1991 Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons. In this article, Theresa Duk discusses the audit from its inception, through the processes team members used and the challenges they faced, to the report's finalization process.

The audit was a collaborative effort and included staff from the regions and other Office of the Auditor General (OAG) departmental teams. The staff members from the Office of the Auditor General who worked on this project included: John Koros, Bruce Maranda, Jim Murley, Neil Papineau, Gaëtan Poitras, John Proudfoot, Edith Colton, Dave Saunders, Caroline Smallman, Jean-Luc Tétreault, Ivar Uptis, Roland Ezri, Lucie Chagnon as well as several consultants. Alan Gilmore was the responsible Principal and Theresa Duk the Director.

The Challenge of Multi-Departmental Auditing

Special Audits Group's most recent contribution in government-wide or multi-department audits was the audit of motor vehicle fleet management. In addition to a chapter in the 1991 Report, the audit yielded a note on the Department of National Defence (DND) VIP fleet of vehicles, resulting in a major reduction in the size of that fleet.

A major reason for examining the government's fleets was materiality: capital acquisition costs of \$450-500 million,

operating costs of \$100 million a year, replacement costs of \$60 million a year, plus other costs such as storage, salaries of drivers and management software. Furthermore, vehicle management is an area of sizeable risk given the ready availability of vehicles to government personnel at all levels.

Our audit scope covered the management of the government's standard commercial vehicles. We examined how efficiently, economically and effectively vehicles were being used within specified program requirements. Our objective was to assess fleet management practices against the principles of the life cycle approach to vehicles, energy conservation and environmental protection.

Spanning five line departments, as well as the Department of Supply and Services and Treasury Board, the audit was a challenge to draw together, both in concept and in practice. Like all special audits, it required a significant level of co-ordination among the auditors from our own team, departmental teams, OAG regional staff and departments. Each departmental audit team has its own ways of relating to departments and departments have their own ways of responding to the Office. Dealing with these different approaches while maintaining comparability and fairness was a major task of the audit.

Throughout the audit, we monitored how our audit plan and approach was working. We needed to ensure that the departmental audits were



Standing left to right: Dave Saunders, Ivar Uptis, Alan Gilmore, Gaëtan Poitras, Jean-Luc Tétreault, Neil Papineau; seated: Theresa Duk, Edith Colton.

comparable to make across-the-board observations on our lines of inquiry. As the examination phase evolved, we modified the program as needed to suit the particular circumstances of departments.

Each auditor rapidly became an expert on vehicle management practices including acquisition, needs analysis, specifications, operation, maintenance, replacement strategies and disposal. This was no mean feat. We were helped by private sector fleet management companies who provided specialized advice throughout the audit.

Vehicles Highly Dispersed & Responsibility Decentralized

Our challenge in using a results-based approach was the size of the government fleet — 30,000 vehicles — and the extent of its geographic dispersion. Among the top five or six departments, there were literally hundreds of locations. Management practices varied by branch, and functions varied significantly both within and among departments. We visited

about 42 locations in six departments within a relatively short time. To obtain detailed information, we often had to review activities at many sites tied to the locations. In one department, for example, a region had 19 custodians dispersed among different offices and field sites, individually managing clusters of vehicles. Responsibility for vehicles at various points in the life cycle was also split, and alternated between common service agencies and line departments.



During field visits we conducted a detailed review of acquisition, vehicle utilization, repair and maintenance, and replacement/disposal decisions. We used the results to generalize potential savings beyond the actual locations and to validate data on large data bases. In aggregate, they pointed to real and potential annual savings of many millions of dollars.

Results-Based Audit Required Innovative Approaches

New and creative approaches were needed to produce results that could be generalized reliably. Departments had various data bases on vehicles.

With help from the Office's Computer Audit Group, we

obtained, validated and reworked selected departmental data bases for our audit purposes. The information was transferred into IDEA (Interactive Data Extraction and Analysis) on our personal computers. This gave the audit's efficiency a tremendous boost.

The tricky part was understanding the departmental data. It was not always what it seemed; it took time to establish the linkages between subfiles and major files. The departments' normal use of the data did not necessarily coincide with our purposes, so in some cases major restructuring of the data base components was necessary.

Bringing the information in-house saved the departments significant work in developing reports for us that were not part of their standard reporting procedures. It also provided us the flexibility we needed to create the desired profiles and statistics.

With the restructured data bases, we were able to conduct numerous tests related to the efficiency, economy and effectiveness of vehicle acquisition, use, maintenance and disposal. The alternative, manually searching through files, would have made this task costly and time consuming, even on a sampling basis.

Our customized data base allowed us to use the data in ways it had not been used before. For example, we were able to assess the extent and cost of departments buying different types of vehicles and options. Another useful indicator of performance our system easily generated was a comparison of prices paid for equivalent vehicles, down to make, year, model, options, and delivery period. We were also able to determine the extent of individual year-end purchases and to draw a

sample for further examination in departments.

Our data base helped us in determining whether departments were declaring surplus vehicles promptly when new replacement vehicles arrived. We assessed the government's efficiency in vehicle disposal according to a variety of parameters, for example type of vehicle, region, and year. Using the contracting information available, we measured the extent to which different methods were used for purchasing items related to vehicles, such as repairs and parts. The data enabled us to assess the likelihood of duplicated and unnecessary transactions and contracts.

Team Work Helps Produce Well-Received Report

For our examination of the National Defence VIP vehicle fleet at Canadian Forces Base Ottawa, we created a data base on the vehicles' daily use, purpose, destination and hours of trip. The analysis was provided to DND officials, which helped significantly in obtaining their agreement with the findings.

Finalizing the report required discussion and co-ordination with six departments, as well as six departmental audit teams, all during roughly the same period. The process was complicated since several draft reports had to be distributed in both official languages, for comment from different regions and branches as well as headquarters. The individual departmental reports then had to be distilled into a chapter in a very short time. The report was well received; the Secretary of the Treasury Board asked for a special presentation on the audit.

Public Accounts Committee Scrutiny of Canadian International Development Agency's Accountability

by Peter King,
Director, Audit Operations

Peter King, Director and functional specialist with the Major Capital Projects Group in the Office of the Auditor General, was the project leader of the Canadian International Development Agency (CIDA) project that is the subject of this article. This audit is a good example of how co-operation between a functional specialist and an audit team can ensure the quality of the final audit product. The author thanks Principals Vinod Sahgal of Audit Operations and Mark Hill of Parliamentary Liaison for their suggestions to earlier drafts of the article.

Background

The Case: A Surface Issue

On 24 October and 21 November 1991, the Public Accounts Committee (PAC) held hearings on CIDA's accountability for the results of a project to establish a coal washing plant in Pakistan. This article reviews the hearings and the events that led to them, and points out their implications for the work of the Office.

The purpose of the coal washing plant was to prepare mined coal for use in the Pakistan steel industry, releasing badly needed foreign exchange by replacing expensive imported metallurgical coal with cheaper domestic coal.

The industrial uses of coal require that the mined coal be crushed to gravel-sized lumps, and that impurities such as dirt and especially sulphur be removed. The resulting "clean" coal is then

shipped for use in steel mills or thermal generating plants. The cleaning of the coal is done literally by washing it in water so that dirt, which is heavier than coal and therefore sinks in solution, is separated from the floating coal. In addition, water-soluble minerals are washed out. The coal is then extracted from the water by a centrifuge. Despite this process, some impurities such as sulphur remain, because they are chemically bonded to the coal. If there is too much sulphur in the coal after washing, it cannot be used for making steel without considerable additional cost.

Our audit note reported that the plant had never reached more than one percent of its designed output and that CIDA had failed to undertake a feasibility study, before spending money on the project, to satisfy itself that it would be operationally viable.

The Committee wished to hear why CIDA believed it could not be held accountable for the failure of the plant and, in CIDA's words, could "obviously not be held accountable for all aspects of large integrated projects when working in co-operation with a sovereign government".

At first glance, the issue was what aspects of the project CIDA could be held accountable for. The Office held that, before spending money, CIDA was responsible for ensuring that the project was viable by doing a feasibility study. CIDA, on the other hand, maintained that it could not be



Coal washing plant at Sharigh in Baluchiston on the Afghan border with Pakistan.

held accountable for each project it was involved in; that its accountability ended when it had satisfied itself that the government of the recipient country (in this case, Pakistan) had the ability to manage such a project. In effect, CIDA presented itself as a kind of banker or financing agent, who would provide the funds but would not become involved in the outcome of individual projects. The Office disagreed with CIDA's view; a banker is vitally interested in the outcome, since the banker wants to be assured that the loan, complete with interest costs, will be repaid. Thus, there was disagreement from the outset as to whether CIDA could be held accountable only for selecting the means of implementing a project, or also for taking reasonable steps to ensure, to the extent possible, that the project would be successful.

OAG Objectives: The Fundamental Issue

The Office had noted during this and other audits that CIDA, established by order in council, lacks enabling legislation that clearly lays out its accountability framework. Its accountability has become confused to the point where it can hardly be identified. What was needed, the Office suggested, was a clear statement from CIDA as to what its framework would be, or a commitment to produce one within a specific time.



Assistant Auditor General Paul Ward and Director Peter King in the Shalimar Gardens in front of the Tree of Death and the Tree of Life.

The Office's strategy was to demonstrate to the Committee that there was a definite problem with CIDA's concept of its accountability, and to put the onus on CIDA to make its case.

The Hearings: Getting at Fundamentals

The hearing moved quickly from the details of the coal washing plant to the broader issues of CIDA'S overall accountability. From the opening statements, and through three hours of testimony, it was clear that the Committee wanted to know who, if not CIDA, was accountable for the results of aid expenditures. Members asked repeatedly how they could report back to their constituents on how the funds for foreign aid were being administered, and what results were being achieved.

In response, CIDA complied with a Committee request to present a managers' proposal on what could be done so that CIDA would be seen to be more accountable. As CIDA explained its position, it became clear that the terms it employed were largely misunderstood. For instance, while discussing financing, the term "line of credit" was used repeatedly when, in fact, a "grant" was being discussed. What did emerge from CIDA was the suggestion that its programs, the elements of which would be discrete projects, would largely be implemented by executing agencies. While CIDA said it was prepared to be held accountable for the overall results of programs, it proposed that it would not be accountable for the actions of the executing agencies that delivered these individual elements.

It was clear to all present that there was a disagreement between the Office and CIDA which CIDA claimed was a stalemate.

In a closing statement, the Auditor General pointed out that he was not stressing accountability for its own sake, but for the sake of assisting CIDA to better achieve the stated objectives of projects for programs.

PAC Report: Dealing with the Fundamentals

The Public Accounts Committee expressed concern in its report, warning that similar situations could again occur and millions of dollars could be wasted. In the Committee's view, CIDA had clearly contravened Treasury Board directives. In short, the Committee found the Agency's position unacceptable.

The Committee recommended that, as required by the Treasury Board, CIDA undertake full risk assessments of projects in which

the Agency takes part solely or jointly. Furthermore, the Committee recommended that CIDA acknowledge its responsibilities and errors when a project fails in circumstances that have been under the Agency's control. It said CIDA should share risk and responsibility in all projects in which it acts with partners. As for CIDA's argument that it lacked the resources to adequately manage projects, the Committee suggested that CIDA consider doing less and doing it better. Finally, the Committee emphasized the lack of openness in CIDA's communications. CIDA is required to report back to the House on the PAC's recommendations.

Conclusions

The experience demonstrated that where there are areas of disagreement between the Office and an audit entity, the process of appearing before the Public Accounts Committee provides a public forum to bring the issues forward. When the PAC is well informed on both sides of an issue, it can make a succinct report to the House, with its views on the subject and guidance on how the disagreement can be resolved.

The implications of this experience for the future work of the Office is that it is vital for an audit to identify and develop a sound understanding of a department's or agency's accountability, particularly in the area of program and project results. Such an understanding should be conveyed in clear enough language for the audit issues to be grasped by Members of Parliament and public servants. Improving the chances of a satisfactory resolution of disagreements on audit issues, and achieving our mission, depend heavily on these two principles.

Lessons Of Love

by Dan Rubenstein
Principal, Audit Operations

Office of the Auditor General Planning
Principal Dan Rubenstein's article "Lessons of Love", published in the March 1991 issue of CAmagazine, has won him the Canadian Institute of Chartered Accountants' Walter J. Macdonald award for the third time. Below is an abridged version of the article which is published with permission from CAmagazine and the author.

When Hooker Chemical buried tons of toxic waste near Love Canal, it left behind an environmental time bomb, a nightmare of litigation, and proof positive that accountants have to start thinking about the unthinkable.

Throughout the Second World War and into the early 1950s, the Hooker Chemical Company buried thousands of drums containing chemical waste — mainly dioxins — in a landfill site by the Love Canal, in upper New York State. Some 25 years later, the drums had corroded, and toxic gases were rising to the surface. It was a nightmare, not only for the residents of the housing project that had been built on the site, but also for the Occidental Chemical Corporation, which had taken over Hooker in the late 1960s.

Many of Occidental's senior managers were raised in an era and business culture that held productivity and prosperity next to godliness. Their social contract with society was to produce, and do it profitably. There was no clause that even mentioned the environment. In the 1980s, however, largely in reaction to the Love Canal and other disasters, the US courts began to question the very premise of the contract. As a result, Occidental may have to meet an estimated \$260-million cleanup cost, and company management may feel it is being unfairly tried for a crime it did not commit — indeed for an act that was not a crime when the chemicals were dumped.

But the truth is that judges, juries, legislators and the general public are

judging the past by today's standards. The courts have been hearing an ever-increasing number of environmental lawsuits and defining an entirely new social contract between business and society. What is emerging is nothing less than a revolutionary new concept of corporate accountability. The world is now facing at least a trillion-dollar environmental obligation, for which society is trying to sort out responsibility, trying to determine who's going to pay for what. And one of the key problems here is that we, the accountants of the world, don't yet really know how to account for cleanup costs and the related liabilities.

To address this problem, I will discuss three fundamental concerns. First of all, using Hooker as an example, I will discuss the basis of the failure of traditional methods to meet the accounting needs raised by that trillion-dollar environmental obligation. Second, I will look briefly at some macro "green" accounting models. And, third, again using Hooker as an example, I will ask you to consider a new accounting model, in which I suggest a way to bridge the gap between macro green accounting and the micro realities of an individual company's bottom line.

How Traditional Methods Fail

There is now a new class of invisible "stakeholders", including people yet unborn, who can exercise common property rights in a company without ever investing a dime in it.

Consider the Hooker example. In 1940, the company bought the steel drums that later corroded from a local supplier. The purchase was accounted for in monetary terms, was conducted according to a well-defined contractual relationship, and all the parties to the transaction were clearly identifiable. The same applied in the purchase of the landfill site, which was recorded as an asset, at historical cost.

Ross M. Skinner, in his *Accounting Standards in Evolution* (Holt, Rinehart and Winston, 1989) defines an asset as "a potential future benefit obtainable by a particular entity resulting from past transactions or events" which is fine for describing steel drums and such. However, under this traditional narrow definition, common-use property (that is, such "natural capital" as air, lakes and so forth; and, in this particular case, the sustainable, productive capability of the land where Hooker dumped its waste) is not recorded.

What is emerging is nothing less than a revolutionary new concept of corporate accountability.

The same problem arises in our traditional definition of a liability, whereby only explicit contractual obligations to shareholders, suppliers and so on can be recorded as liabilities. Accordingly, since there is no transaction with future generations, the potential liability of dumping toxic wastes at a landfill site cannot be recognized at the time of dumping.

The problem here is a failure to recognize the natural capital contributed by society in the form of free goods such as air, water and other prerequisites for industrial activity, which are lent to businesses for use, rather than consumption. This is the basis of the judgments the courts are now handing down. As a result, Occidental may face a quarter-billion-dollar liability to homeowners and the other stakeholders who suffered as a result of the Love Canal contamination. That is, the courts may establish that these hitherto "invisible" stakeholders had an interest in Hooker's operations, even though it went unrecognized during the 1940s and '50s.

The unfortunate fact is that, as we enter the '90s, such interests are, to all intents and purposes, still largely going unrecognized by accountants. Currently, the key pronouncements governing our accounting for hazardous waste and similar items are the rules for contingent liabilities, and the limitations of these are obvious to anyone who cares to look at Occidental Petroleum's consolidated financial statements, which devoted only half a page in 1989 to the disclosure of contingent liabilities associated with the Love Canal cleanup rates.

Quite clearly, their unique attributes of environmental accounting obligations make them inherently difficult to account for under any accounting rules. They take a very long time to settle; involve a high degree of interdependence with other users of common-use property; entail a great deal of uncertainty; and require complex estimations where there is no accepted basis of valuation.

At the heart of the problem is the fact that there are no well-defined, "explicit" contracts outlining the rights, benefits and obligations of the parties concerned. Accounting for environmental obligations is not based on our traditional concepts of private property and stewardship of the stakeholders' interests. Shareholders and customers now have to share their rights with individuals, communities and even plants and animals that may be affected by a company's operations.

Macro Green Accounting

A growing number of accountants and economists are recognizing the deficiencies of accounting as currently practised. Some believe the answer is to provide better information on the physical quantities of resources used by a society. But most are focussing on GNP and other forms of national income accounting.

One proponent of the physical quantity method is the London Environmental Economics Centre,

which believes that, to achieve effective management of a natural and environmental resource base, policy makers need access to a constant, reliable and comparable set of data on the availability and use of the resources involved.

It maintains that, although we naturally think of accounts in money terms, in fact there is no reason why they should not be presented in physical units, as long as they present the stocks and flow in a clear, identifiable way, and as long as they achieve a reconciliation between the different sets of stock and flow accounts.

Fundamental to such green accounting is the key concept of natural capital, which is well described in a recent paper by Dr. Anthony Friend and Dr. David Rapport of the Institute for Research on Environment and Economy, University of Ottawa, who point out that economists traditionally measure productivity in terms of labour and/or capital. Neglected, they say, is the third factor of production: "land", or what today we would call natural

resources. They classify these as biological resources, which encompass natural waters, air, soil, and their biotic components, both flora and fauna, and non-renewable resources, which include stocks of minerals and hydrocarbons.

The theorists who are taking a monetary approach and trying to link national income accounts to the use of natural resources are searching for ways to measure such factors as depletion of natural resources and the impact of environmental damage on the economic welfare of society. However, we really won't begin to do what needs to be done until we have found a way to link these macro concepts with the accounting needs of a specific corporate entity.

Recognizing the need for research in this area, the UN Centre on Transnational Corporations is funding an effort to develop an accounting model and method of reporting for sustainable income. The intended result is a set of accounts that measures a firm's ability to deliver goods and services after a full accounting for environmental costs.

Exhibit 1

THE GREENING OF HOOKER CHEMICAL The 1940s and '50s

Natural asset trust account (\$ millions) 1 January 1945		Journal entries in Hooker Chemical's books	
Natural asset account		No journal entries. During 1945 no dumping, no degradation of land.	
1 January 1945 valuation	\$ 50		
Natural capital account			
1 January 1945 valuation	\$ 50		
Valuation based on higher of potential cleanup costs, or discounted cash flow of the future productive value of asset, over natural regenerative life cycle.			
December 31, 1946			
Natural asset account			
1 January 1945 valuation	\$ 50		
LESS: accumulated depletion	10	40	DR: Natural resource expense 10
Due from Hooker Chemical		10	CR Due to natural asset trust account 10
	\$ 50		
Natural capital account			
1 January 1945 valuation	50		
	\$ 50		To record land depletion expense for 1946, based on dumping, leakage, and so on.

N. B. All numbers are fictitious, presented for illustrative purposes only

I call such an ability "ecopreneurship" and propose an approach to accounting that I believe is compatible with this concept. This approach is an attempt to measure both the full costs of production and the cost of failure to come to terms with today's environmental requirements.

My starting point is that if Hooker had been forced to think about the magnitude of the potential costs in April 1945, it might have made a much better effort to develop methods of disposal, thus diminishing or eliminating the Love Canal situation at the very beginning.

The underlying notion is that of sustainable development, which "meets the needs of the present without compromising the ability of the future to meet its own needs". Translating this concept into accounting terms has led me to the idea of a "natural asset trust account". In the ideal model outlined below the value of such an account would be set and then never change, if the company practised sustainable development and did not degrade the environment. Establishing this asset would also involve accounting for the invisible stakeholders who have no explicit or monetary contractual relationship with a reporting entity. I now propose to show how accounting for these invisible interests might have worked in the case of the land

acquired by Hooker Chemical half a century ago.

The Greening Of Hooker

Exhibit 1 shows how natural asset accounting would work. The first step would be to create a natural asset trust account that would be an integral part of Hooker's financial statements, and there would be full accounting for it in physical and monetary terms. The first entry in the trust account records would be the land — a natural asset with a

valuation based on the higher of potential cleanup costs or the estimated discounted cash value of the asset's future productive value over its natural regenerative life cycle.

Using this natural accounting method, Hooker would have imputed a rental value for the land for the foreseeable future, based on assumption of inflation, increases in value, and future economic activity in the area; and it would have discounted these values over the next, say, hundred years.

This methodology would have led Hooker to the capitalized value which, for illustrative purposes, I have set at \$50 million, reflected in the 31 December 1945, account balances. During the year, there would be no journal entries relating to the trust account, because there would be no economic activity pertaining to the land and therefore no degradation of it.

However, say that by 31 December 1946, Hooker had started dumping waste on the land, depleting its future productive value by 20 percent. Accordingly, a depletion allowance of \$10 million would have been recorded in the

Exhibit 3

THE GREENING OF HOOKER CHEMICAL Revaluation for the Buyout

Natural asset trust account (\$ millions) 1 January 1969		Journal entries in Hooker Chemical's books	
Natural asset account			
1 January 1945 valuation	50		
ADD: valuation increase	50		
1 January 1969 valuation	100		
LESS: depletion adjustment	90	10	DR: Natural resource expense
			45
Due from Hooker Chemical		90	CR: Due to natural asset trust account
		\$ 100	45
Natural capital account			
1 January 1945 valuation	50		
ADD: valuation increase	50	100	
1 January 1969 valuation		\$ 100	

To adjust land depletion to reflect the 1 January 1969 valuation. Adjustment recorded as "unusual" item on income statement. Liability to trust account is a visible part of negotiations between Hooker Chemical and Occidental, who will assume the liability to the trust account which is "transferred" with the transfer of land title

N. B. All numbers are fictitious, presented for illustrative purposes only

Exhibit 2

THE GREENING OF HOOKER CHEMICAL Just Before the Occidental Buyout in the Late 1960s

Natural asset trust account (\$ millions) 31 December 1968		Journal entries in, Hooker Chemical's books	
Natural asset account			
1 January 1945 valuation	\$ 50		
LESS: accumulated depletion	45	5	Normal land depletion expense, based on estimate of productive value degraded during the year
			Experts estimate 90% of productive value of land now lost
Due from Hooker Chemical		45	Sale to Occidental Chemical scheduled for 2 January 1969
		\$ 50	
Natural capital account			
1 January 1945 valuation	50		
	\$ 50		

N. B. All numbers are fictitious, presented for illustrative purposes only

THE GREENING OF OCCIDENTAL CHEMICAL The Days of Reckoning -- the 1990s

Natural asset trust account (\$ millions) 1 January 1988

Natural asset account		
1 January 1969 valuation	100	
ADD: valuation increase	160	
Valuation 1 January 1988	260	
LESS: accumulated depletion	234	26
Due from Occidental Chemical		234
		\$ 260
Natural capital account		
1 January 1969 valuation	100	
ADD: valuation increase	160	260
1 January 1969 valuation		\$ 260

Journal entries in Occidental Chemical's books

DR Natural resource expense	28
DR Deferred natural resource expense	116
CR Due to natural asset trust account	144
To record valuation adjustment, now that cleanup costs can be estimated with a higher degree of accuracy, Occidental elects to amortize adjustment prospectively over the next five years. Court has established Occidental's potential liability to pay for most of cleanup	

N. B. All numbers are fictitious, presented for illustrative purposes only

Shareholders and customers now have to share their rights with individuals, communities and even plants and animals that may be affected by a company's operations.

Exhibit 2 illustrates the natural asset trust account balances as at 31 December 1968. They show that, after almost 20 years of dumping, the land is 90 percent degraded. The trust account record shows both this and a \$45-million liability from Hooker.

The underlying economic reality represented by these entries is that the land is now polluted, with limited future value, and that Hooker is liable to environmental stakeholders for cleanup costs.

In real life, the courts have only begun to confirm and codify such liabilities. Going by the accounting rules that I am suggesting, however, a revaluation of the natural asset account would have been required when an asset was transferred from one owner to another to ensure that the investors were not given any unpleasant surprises.

The intrinsic, productive value of the landfill site has risen. Because of a housing boom, land values around the Buffalo area have increased. Therefore, the economic loss suffered by environmental

stakeholders has increased, because the land, could it be used for residential sites, would be worth a lot more — an estimated \$100 million. However, as the natural asset account clearly shows, the land is still 90 percent degraded because there has been no cleanup effort. Accordingly, a \$90-million depletion allowance would be required. The bottom line is that Hooker would now show a far greater liability than it did under traditional accounting methods.

Exhibit 3 turns to Occidental's accounting for the asset. Between 1969 and 1988, there is no accounting required for the trust account asset because there has been no further industrial activity. In short, the dumping has stopped, although the land is still 90 percent depleted. In 1968, however, the court ruled that the firm may be liable for an estimated \$260-million cleanup cost, averaged over the next few years.

Exhibit 4 takes us into 1989 and the start of cleanup. During the year, Occidental spends \$50 million toward repaying its "debt" to the fund and the invisible stakeholders. This \$50 million is

reclassified to the natural asset account to show the restoration of the asset's productive capability.

By 1995, the cleanup is finished. The natural asset trust account has increased as cleanup costs have been capitalized and will remain at this balance, assuming that dumping does not resume.

Accounting Redefined

The model I have just outlined is, of course, only one possibility for bridging the vast gap between green accounting and the information needs of individual companies and their stakeholders. But what is most important, in my view, is the need to make the all-important conceptual leap and redefine accounting as follows:

Accounting measures the resources consumed in producing goods and services for trade and for promoting public welfare, as well as the resources preserved, and wealth created for future use, in accordance with conventions mutually agreed upon by both the stewards of these resources and the stakeholders to whom they are accountable.

Bureaucracy

Its Case, Its Causes, Its Control

by Peter Andrew Simeoni,
Director, Audit Operations

This article first appeared in the May 1991 issue of Policy Options, published by the Institute for Research in Public Policy. Opinions is reprinting extracts from the article with the permission of the author and the magazine.

It is a powerful tool with which to accomplish democratically-chosen goals: yet, if not controlled, it will stifle freedom.

Throughout this century, bureaucracy has been the dominant form of government organization. And yet, bureaucracy is commonly understood as a problem, as the root of much of the alienation and isolation of contemporary society. In popular culture, to characterize something as bureaucratic means that it involves an excessive insistence on rigid, pointless routine—on red tape. Bureaucracy personifies inefficiency, secrecy, delay, pettiness and indifference in government. More abstractly, bureaucracy hints of blind conformity, totalitarianism and the Orwellian vision of Big Brother.

To say whether the popular suspicions of bureaucracy are well founded, we first need to see past these accepted notions and uncover the relationship between society and bureaucracy. The solution to the problem of bureaucracy in government can only come from an understanding of its history, the way it works and its role in society.

The Background

The term “bureaucracy” is over two centuries old and literally means rule by the office. First used in 1745 by French physiocrat Vincent de Gournay to describe the system of government administration in eighteenth-century Prussia, bureaucracy added another type of government to the list of existing forms, which included monarchy, aristocracy and democracy. The new form meant rule by officials, a system where power was in the hands of the employees of the state.

As the complexity of society grew with the exercise of new freedoms, traditional organizations were replaced by more structured ones. Bureaucracy met the expanding needs of the new society in ways traditional organizations could not. Where government in the hands of feudal rulers could be arbitrary and regressive, in the hands of paid officials it was more stable, fostering the conditions in which capitalism and liberalism could flourish. Organizations which adopted the principles of bureaucratic organization proved more successful at directing and coordinating the work of increasingly large numbers of people. As German sociologist Max Weber put it, “The fully bureaucratic mechanism compares with other organizations exactly as does the machine with non-technical modes of production”.

Weber stressed the strong relationship between the rise of capitalism and the stability that bureaucracy brings to business

relationships and to the administration of commercial law by government. Bureaucracy established predictability in the relationship of the business enterprise with its workers, and with government and other firms. It made the internal workings for the firm predictable by assigning specific responsibilities to each employee. The division of work into individual tasks and responsibilities made the profit or loss calculation possible. Production plans and investment decisions were less risky when there was some certainty within the business about who was going to do what by when.

From his empirical analysis of state, business and religious organizations, Weber derived six principles of rationality in administration. It is specialized (jurisdiction is divided into specific duties), hierarchical (organized in levels of increasing authority), documented (written records are kept), expert (staff is trained with the requisite knowledge), vocational (office is the incumbent's principal occupation) and procedural (rules govern staff actions). Underlying these principles is a system of belief which gives legitimacy to the authority of rational administration.

In Weber's analysis, rational administration draws its legitimacy from “the belief in the legality of enacted rules and the right of those elevated to authority under such rules to issue commands”.

Weber categorized this claim to legitimacy as legal authority, and contrasted it with the authority structures of feudal Europe,

which were based on obedience to traditions or to individual personalities. Legal authority depends on the following inter-dependent ideas—that the authority of the law is commonly accepted, that the law is consistently applied, that the law applies to everyone, that obedience to the law is owed only as a member or as a citizen, and that obedience is to the impersonal law and not to tradition or to an individual.

Within the context of legal authority, the concepts of the “office” and the “case” are central to the mechanics of rational administration. The office is the building block of rational organizations. The investiture of authority and responsibility in the office and not in its incumbent effectively separates administration from individual prerogative.

In a liberal democracy, rules governing bureaucratic conduct are a protection, not a hindrance to individual freedom.

The concept of the case flows from that of the office. In order to efficiently deal with large numbers of persons, responsibilities to each are defined only in terms of what is relevant to the organization’s mission. In this way, as Ralph Hummel observed, individuals are transformed into cases. For the sake of efficiency the formal relationship between office and case supplants the personal one between individuals.

Offices are the building-blocks of bureaucracy, cases structure demand for service, and rules make it all work. Rules establish a fixed set of relationships among

superior and subordinate offices throughout the organization. Rules govern the exercise of authority and the proper conduct of responsibilities. They channel authority from the top of the organization down to its lowest ranks; accountability flows from the bottom back to the top. Rules control the contact between offices and cases. They ensure that each case is decided on its merit, that all other considerations are ignored, and that equity is assured.

Bureaucracy realized its clearest technical superiority over other forms of administration when it was characterized by the following principles of organization:

- Staff members are subject to authority only in relation to their official duties.
- There is an hierarchy of offices (jobs).
- The responsibilities of each job are defined.
- Jobs are filled contractually by the best candidate.
- Candidates are appointed on the basis of technical qualifications.
- Staff members receive a salary and pension rights.
- The higher up in the hierarchy the job is, the more it pays.
- There is a career structure, and promotion is determined by superiors based on merit or seniority.
- Staff members do not own their jobs or the assets of the organization.
- Staff members are subject to systematic control and discipline in carrying out their responsibilities.

Most of Weber’s 10 conditions are recognizable as legitimate and accepted aspects of work in large organizations today. Why then is

our perception of bureaucracy so negative?

The Paradox

Weber hinted at the reason in his deliberate and recurring use of the machine analogy. He saw that bureaucrats are like small cogs in a mechanism which prescribes their every action. They have little control over what they do, and none at all over the purposes of the organization. Individuals in a true bureaucracy are not particularly important—they come and go. What is important is the long-term success and growth of the organization.

The concept of the office separates personality from administration. Cases, which are abstractions, separate the right to service from the actual person. Bureaucracy has easily come to embody conformity and depersonalization.

Yet, the very nature of our society creates the need for bureaucracy in government. Liberal democracy places enormous demands on government to supply a growing amount of public goods and services. Not only must government meet these demands, it must do so equitably, so that service recipients only get what they are entitled to in relation to their needs.

Bureaucracy provides legislators with the best available means to meet these demands and still retain control. The office, the case and the rules are not arbitrary inventions designed solely to foster alienation in society. They are the necessary tools of public administration without which government would not function at all.

This seems to create a paradox. We want big government, but we don’t want bureaucracy. We want an efficient, personal public

service, yet administration is most efficient when it is depersonalized. We want individual (not rule-bound) attention from public servants, yet we want the rules to apply to everyone.

The paradox, however, is more apparent than real. The positive, even necessary, aspects of bureaucracy have been generally overlooked in the rush of condemnation. The very characteristics of bureaucracy that routinely draw criticism—that it is impersonal and rule-obsessed—are its principal strengths in support of fundamental liberal-democratic values.

Bureaucracy is the great leveller—it treats everyone the same. Bureaucracy breaks down differences in economic and social status and prestige. In this sense bureaucracy reflects a necessary and fundamental aspect of democratic society, equality before the law. In a liberal democracy, rules governing bureaucratic conduct are a protection, not a hindrance to individual freedom.

The Problem

Bureaucracy works—or rather, it can work. Yet, we no longer make a distinction between bureaucracy as an efficient way of organizing people to get things done, and bureaucracy as excessive or inefficient government. In fact, bureaucracy is neutral; it is simply that the process of bureaucratization in organizations is easily taken too far or not far enough. There is not so much a problem “of” bureaucracy as one “with” it.

While an organization may develop the ideal characteristics of bureaucracy, one of two other results is more likely.

In the first case, the nature of the organization’s environment encourages the growth of exaggerated management controls. This problem is called over-organization and is characterized by an insistence on routine until the proliferation of rules and hierarchy interferes with the discharge of the organization’s responsibilities. With over-organization in government, there is insufficient legislative review of how the bureaucracy works, what it costs, and what it achieves.

In the second case, the environment favors management systems which are under-developed or non-existent. The problem is called under-organization and leads to excessive discretion and the arbitrary, subjective use of authority. Decision-making is inconsistent. Offices, cases and rules are not well defined. Similar cases are treated in an unlike way, or unlike cases are dealt with in a similar way. With under-organization, the bureaucracy is not properly accountable for the exercise of the authority delegated by the legislature. Typically, the goals set out for the bureaucracy have been partially or completely co-opted by those of bureaucrats, of special interest groups, or of both.

Seeing the problem as inherent in bureaucracy causes reform initiatives to mistake what are, in fact, the essential features of bureaucratic organization for the source of the trouble. Unable to recognize and focus on the pathologies of bureaucracy, reform of this type undermines the principles of rational administration and further damages the efficiency and effectiveness of an organization already suffering from under or over-bureaucratization.

Means to an End

There are considerable, on-going risks that the process of bureaucratization will go astray. Any reform initiative must reflect the inherent tendencies of bureaucracy to over- and under-organize in order to be effective. It must also be sustainable, since what we need are permanent ways of dealing with the pathologies of bureaucracy and not temporary measures that deal with peripheral or derivative problems. No matter what form change takes, it must target those tendencies of bureaucracy that

By being held to account, the bureaucracy cannot indulge in excessive rule-making, inflate hierarchies, waste money.

conflict with the workings of democracy.

Any reform initiative should thus have at least two inter-dependent thrusts, but only one objective—to use bureaucracy as a means to an end. It should establish control over the bureaucracy through proper accountability while allowing public service managers the freedom to experiment and achieve. It should also foster an ethic of public service in government, based on respect for individuals.

Accountability

Accountability is the obligation to answer for a conferred responsibility. It defines who is responsible for what and to whom. There are two kinds of accountability in government.

Political or policy accountability is the accountability of elected representatives to their constituents. Here, the essential question is, "Is government doing the right thing?" In a democracy, this question is resolved between the candidates for public office and the electorate at election time.

Management or bureaucratic accountability is the accountability of the public service to the legislatures or to Parliament. Its essential question is, "Is government doing it right?"

We can distinguish three basic aspects of management accountability: legal-fiscal, process and program accountability. Legal-fiscal accountability has to do with whether management conforms with legislation and with approved policy and procedure; and whether money has been spent for the purposes for which it was appropriated. Process accountability has to do with whether a pre-determined course of action has been carried out and whether value for money has been achieved in the use of resources. Finally, program accountability has to do with whether a given course of action, or investment of resources, has achieved its intended result.

Following from these principles, a properly functioning system of management accountability might require that the bureaucracy routinely report against the following criteria:

- compliance with authorities,
- identification of inputs,
- clarity of management responsibility,
- assessment of outputs versus standards,
- identification of clients and their needs, and

- feedback, measurement and corrective action.

The degree to which specific links apply will depend on the kind of work carried out by the program. For those programs where results are observable, like cheques solved — the key may be performance measurement. For others where results are less clear but the work is observable — like social worker visits or employment counselling — the emphasis may be on adherence to procedures.

A well-developed accountability relationship restrains the tendencies of government bureaucracy to over- and under-organization. By being held to account, the bureaucracy cannot indulge in excessive rule-making, inflate hierarchies, waste money, act arbitrarily or fail to achieve program objectives without in some way having to explain.

An Ethic of Public Service

Efficiency and consistency in processing large numbers of cases results from treating everyone equally, thereby supporting the defining characteristic of democracy-equality. This is an important aim but, as Michael Ignatieff points out in *The Needs of Strangers*, it is not enough:

"Treating everyone as if their (sic) needs were the same may be a necessary condition, but it is not a sufficient condition for treating each of them with respect ... The most common criticism of modern welfare is precisely that in treating everyone the same it ends up treating everyone like a thing."

Big government requires bureaucratic organization. The essence of bureaucracy is rules

and rules create cases—this cannot be avoided. What is needed, however, is an ethic of public service that values respect for individuals superimposed on the principles of rational administration.

Respect is owed to each recipient of a service not only as an equal human being, but also as a unique individual. To Ignatieff, the difference is "whether strangers at my door get their stories listened to by the social worker, whether the ambulance man takes care not to jostle them when they are taken down the steep stairs of their apartment building, whether a nurse sits with them in the hospital when they are frightened and alone".

Rules do not preclude respect; respect requires extra effort but it is not inefficient. Recognizing the dignity of individuals is about fighting alienation and isolation. Fostering an ethic of public service upholds accountability and openness in government at the level of service provider and service recipient, where it counts the most.

Conclusion

Bureaucracy in government is a powerful tool with which to accomplish democratically-chosen goals; yet, if not controlled, it will stifle freedom. Weber understood bureaucracy—its history, its present and its many possible futures:

"It is in such an evolution that we are already caught up, and the great question is therefore not how we can promote and hasten it, but what can we oppose to this machinery in order to keep mankind free from the parcelling out of the soul, from this supreme mastery of the bureaucratic way of life."

suivante : « Est-ce que le gouvernement fait la bonne chose? ». Dans une démocratie, la question se règle entre les candidats aux charges publiques et les électeurs, au moment de l'élection. L'obligation bureaucratique est l'obligation aux termes de laquelle la fonction publique doit rendre des comptes aux législatures ou au Parlement. La question essentielle est de savoir si le gouvernement fait bien ce qu'il fait.

L'obligation bureaucratique comporte trois aspects — l'aspect légal/financier, les processus et les programmes. L'aspect légal/financier permet de savoir si la gestion se conforme aux lois ainsi qu'aux politiques et aux modalités approuvées, et de savoir si l'argent a été dépensé aux fins pour lesquelles il a été consenti. Quant à l'obligation de rendre compte des processus, elle permet de déterminer si un plan d'action prédéterminé a été suivi et s'il y a eu optimisation des ressources dans l'utilisation qui en a été faite.

Enfin, l'obligation de rendre compte des programmes permet d'établir si un plan d'action donné ou si un investissement de ressources a produit les résultats prévus. À partir de ces principes, un régime d'obligation de rendre compte qui fonctionne comme il se doit peut obliger la bureaucratie à rendre régulièrement des comptes à la lumière des critères suivants :

- conformité aux textes réglementaires,
 - description des intrants, clarté des responsabilités de gestion,
 - évaluation des extrants par rapport aux normes,
 - recensement des clients et de leurs besoins,
 - rétroaction, évaluation et mesures correctives.
- Le degré d'applicabilité de critères précis dépendra du genre de travail effectué dans le cadre du programme. Pour les programmes

où les résultats sont observables — par exemple, les chèques émis, les taxes perçues, les crimes résolus — l'essentiel peut être l'évaluation des résultats. Pour d'autres programmes où les résultats sont moins clairs, mais où le travail est observable — par exemple, les visites d'un travailleur social ou l'orientation professionnelle — il faudra peut-être insister sur le respect de la procédure. Un régime d'obligation de rendre compte bien développé restreint les tendances de la bureaucratie gouvernementale à surorganiser et à sous-organiser. En étant comptable de ses actes, la bureaucratie ne peut pas se permettre de faire trop de règlements, de multiplier les hiérarchies, de perdre de l'argent, d'agir arbitrairement ni de passer à côté des objectifs d'un programme sans avoir à donner des explications quelque part.

Une éthique de la fonction publique

L'efficacité et l'uniformité dans le traitement d'un grand nombre de cas découlent du fait que l'on traite tout le monde également, ce qui appuie donc la caractéristique déterminante de la démocratie, à savoir l'égalité. Il s'agit d'un but important, mais comme Michael Ignatieff le signale dans *The Needs of Strangers*, ce n'est pas suffisant

[Traduction] « Traiter tous les gens comme si leurs besoins étaient les mêmes peut être une condition nécessaire, mais ce n'est pas une condition suffisante pour traiter chacun d'entre eux avec respect... La critique que l'on formule le plus souvent au sujet du régime moderne de bien-être, c'est précisément qu'en traitant tous les gens de la même façon, on finit par tous les traiter comme des objets. » Un gouvernement omniprésent a besoin d'une organisation bureaucratique. Les règlements constituent l'essence de la bureaucratie et ils créent des cas — conséquence inévitable. Ce qu'il faut

cependant, c'est superposer aux principes de l'administration rationnelle une éthique de la fonction publique qui accorde de l'importance au respect des individus.

Le respect est dû à tout bénéficiaire de service, non seulement en sa qualité d'être humain égal, mais aussi en sa qualité d'individu unique. Pour Ignatieff, la différence réside dans l'attention qu'un travailleur social prête aux histoires d'un étranger, dans le soin qu'un ambulancier met à ne pas bousculer les malades lorsqu'il descend l'escalier raide de l'immeuble à appartements dont il les sort et dans la compassion qu'une infirmière accorde aux personnes hospitalisées qui ont peur et qui sont seules. Les règlements n'empêchent pas le respect; le respect suppose un effort supplémentaire, mais il n'est pas inefficace. Reconnaître la dignité des individus, c'est combattre l'aliénation et l'isolement. Favoriser une éthique de la fonction publique soutient l'obligation de rendre compte et l'ouverture du gouvernement aux niveaux du prestataire et du bénéficiaire de services, c'est-à-dire aux niveaux où cela compte le plus.

Conclusion

La bureaucratie au sein d'un gouvernement est un outil puissant qui permet d'atteindre des objectifs choisis de façon démocratique, mais qui étouffera la liberté s'il n'est pas contrôlé. Weber a compris la bureaucratie, son passé, son présent et ses multiples avenir possibles [Traduction] « La bureaucratie est en telle évolution que nous sommes déjà pris dans son engrenage, et la grande question n'est donc pas de savoir comment on peut la promouvoir ou l'accélérer, mais que nous pouvons mettre dans les roues de cette machine pour garder la race humaine à l'abri du morcellement de l'âme, de la suprématie absolue du mode de vie bureaucratique. »

bureaucratization s'égarer. Toute réforme doit tenir compte des tendances inhérentes de la bureaucratie à surorganiser et à sous-organiser pour être efficace. Les réformes doivent aussi être durables, car ce dont nous avons besoin, ce sont des moyens permanents de traiter les pathologies de la bureaucratie, pas des mesures temporaires qui ne s'attaquent qu'aux problèmes accessoires ou secondaires. Peu importe la forme que prend le changement, il doit cibler les tendances de la bureaucratie qui gênent le fonctionnement de la démocratie.

On assiste alors à une «surorganisation», où l'on insiste sur la routine jusqu'à ce que la prolifération des règlements et de la hiérarchie fasse obstacle aux responsabilités de l'organisation.

Toute réforme doit donc comporter deux dimensions interdépendantes, mais viser un seul objectif — utiliser la bureaucratie comme un moyen d'atteindre une fin. Elle doit exercer un contrôle sur la bureaucratie grâce à une obligation de rendre compte appropriée tout en laissant aux gestionnaires de la fonction publique la liberté d'expérimenter et de parvenir à quelque chose. Elle doit aussi favoriser une éthique de la fonction publique qui soit fondée sur le respect des individus.

L'obligation de rendre compte

L'obligation de rendre compte est l'obligation en vertu de laquelle il faut rendre compte d'une responsabilité conférée. L'obligation de rendre compte précise qui doit rendre compte de quoi et à qui. Au gouvernement, il existe deux types d'obligation de rendre compte.

L'obligation politique est l'obligation aux termes de laquelle les représentants élus doivent rendre des comptes à leurs électeurs. La question essentielle qui se pose est la

Dans le premier cas, l'environnement organisationnel favorise l'apparition de contrôles de gestion excessifs. On assiste alors à une «surorganisation», où l'on insiste sur la routine jusqu'à ce que la prolifération des règlements et de la hiérarchie fasse obstacle aux responsabilités de l'organisation. Dans un gouvernement surorganisé, il n'y a pas suffisamment d'examen des législateurs du fonctionnement, des coûts et des réalisations de la bureaucratie.

Dans le deuxième cas, l'environnement favorise des systèmes de gestion qui sont déficients ou inexistant. On assiste alors à une «sous-organisation», ce qui mène à un usage excessif de la discrétion et de l'arbitraire, ainsi qu'à un usage subjectif de l'autorité. Le processus décisionnel n'est pas uniforme. Les bureaux, les cas et les règles sont mal définis. Des cas semblables sont traités de façon différente, tandis que des cas différents sont traités de façon semblable. Dans une situation de sous-organisation, la bureaucratie n'est pas assujétie à une obligation assez rigoureuse de rendre compte de la façon dont elle exerce l'autorité qui lui a été déléguée par la législature. Habituellement, les objectifs fixés pour la bureaucratie ont été partiellement ou totalement

supplantés par ceux des bureaucraties, des groupes d'intérêts spéciaux ou des deux.

Voir le problème comme inhérent à la bureaucratie donne lieu à des réformes qui prennent ce qui constitue, en fait, les traits essentiels de l'organisation bureaucratique pour la source du problème. Incapables de diagnostiquer et de traiter les pathologies de la bureaucratie, de telles réformes minent les principes de l'administration rationnelle et à l'efficacité d'une organisation qui souffre déjà d'une bureaucratization déficiente ou excessive.

La fin justifie les moyens

Il existe toujours un risque considérable de voir le processus de

personnalisation, mais l'administration est plus efficace lorsqu'elle est dépersonnalisée. Nous voulons une attention individuelle (pas règle par des règlements) de la part des fonctionnaires, mais nous voulons que les règles s'appliquent à tout le monde.

Le paradoxe est toutefois plus apparent que réel. Dans sa hâte à condamner la bureaucratie, la société en ignore généralement les aspects positifs, voire nécessaires. Les caractéristiques de la bureaucratie qui font régulierment l'objet de critiques — son caractère impersonnel et sa rigidité — sont celles-là mêmes qui soutiennent le plus les valeurs fondamentales de la liberté et de la démocratie.

La bureaucratie est le régime égalitaire par excellence — elle traite tout le monde de la même façon. La bureaucratie fait échanger les différences d'ordre économique et social. Dans ce sens, la bureaucratie reflète un aspect nécessaire et fondamental de la société démocratique : l'égalité de tous devant la loi. Dans une démocratie libérale, les règlements qui gouvernent le processus démocratique protègent les libertés individuelles; ils n'y font pas obstacle.

Le problème

La bureaucratie fonctionne — ou plutôt, elle peut fonctionner. Cependant, nous ne faisons plus la distinction entre la bureaucratie comme moyen efficace d'organiser les masses pour leur faire faire des choses et la bureaucratie comme forme de gouvernement excessive ou inefficace. En fait, la bureaucratie est neutre. Il est tout simplement facile de pousser trop loin le processus de bureaucratization d'une organisation ou encore de ne pas le pousser assez loin. Ce n'est pas tant la bureaucratie qui fait problème que ce qu'on en fait. Certes, une organisation peut donner naissance aux caractéristiques idéales de la bureaucratie, mais il est plus probable qu'elle engendre l'une des deux situations qui suivent.

et la mise en contraste avec les structures de l'autorité de l'Europe féodale qui reposaient sur l'obéissance aux traditions ou à des personnalités individuelles. La domination légale dépend des notions interdépendantes suivantes : partant du principe que la domination de la loi est appliquée avec conscience, la loi s'applique à tout le monde, celui qui obéit n'obéit que comme membre du groupe ou que comme citoyen et celui qui obéit à des règlements impersonnels, pas à la tradition ni à un individu.

Dans sa hâte à condamner la bureaucratie, la société en ignore généralement les aspects positifs, voire nécessaires.

Dans la domination légale, les concepts de «bureau» et de «cas» sont au cœur des rouages de l'administration rationnelle. Le bureau est le point de départ des organisations rationnelles. En confiant des pouvoirs et des responsabilités à une fonction plutôt qu'à un titulaire, on sépare réellement l'administration et la prérogative individuelle. Le concept de cas découle de celui de bureau. Pour composer efficacement avec des masses, on définit les responsabilités de chaque personne simplement selon les liens qu'elles ont avec la mission de l'organisation. Ainsi, comme Ralph Huumel l'a fait remarquer, les individus deviennent des cas. Pour des raisons d'efficacité, la relation officielle entre le bureau et le cas supprime la relation personnelle entre les individus. Les bureaux constituent les assises de la bureaucratie, les cas structurent la demande de services et les règlements font fonctionner le tout. Les règlements établissent une série déterminée de relations entre les bureaux supérieurs et subalternes de toute l'organisation. Les règlements régissent l'exercice de l'autorité et la

façon dont les cas s'acquittent de leurs responsabilités. Elles canalisent l'autorité du haut de l'organisation vers le bas et l'obligation de rendre compte, du bas vers le haut. Les règlements contrôlent les rapports entre les bureaux et les cas. Ils font en sorte que chaque cas soit jugé au mérite, que toutes les autres considérations soient ignorées et que l'égalité soit assurée.

La bureaucratie a révélé sa nette supériorité technique sur les autres formes d'administration lorsqu'elle a été caractérisée par les principes d'organisation suivants :

- les employés sont soumis à l'autorité seulement pour ce qui concerne leurs fonctions officielles; il existe une hiérarchie des bureaux (fonctions);
- les responsabilités de chaque fonction sont définies;
- les emplois sont comblés par les meilleurs candidats, dans le cadre d'un contrat;
- les candidats sont nommés d'après leurs compétences professionnelles;
- les employés touchent un salaire donnant droit à une pension;
- les salaires sont gradués suivant le rang hiérarchique;
- la carrière est structurée et les promotions sont accordées par les supérieurs soit en fonction du mérite, soit en fonction de l'ancienneté;
- les employés ne s'approprient pas leurs emplois, ni les éléments d'administration de l'organisation;
- les employés sont soumis à une discipline stricte et à un contrôle.

La plupart des dix conditions de Weber sont considérées comme des aspects légitimes et acceptés du travail dans les grandes organisations d'aujourd'hui. Pourquoi alors notre perception de la bureaucratie est-elle si négative?

Le paradoxe

Weber a fait allusion à la raison pour laquelle il utilisait de façon délibérée et fréquente l'analogie de la machine. Il a constaté que les bureaucraties sont de petits engrenages dans un mécanisme qui dicte leurs moindres faits et gestes. Ils exercent peu de contrôle sur ce qu'ils font, et aucun sur les buts de l'organisation. Dans une véritable bureaucratie, les individus ne sont pas particulièrement importants — ils vont et viennent. Ce qui importe, c'est le succès et la croissance à long terme de l'organisation. Le concept de bureau sépare la personne et l'administration. Les cas, qui constituent des abstractions, séparent le droit à un service et la personne comme telle. La bureaucratie en est facilement venue à concrétiser la conformité et la dépersonnalisation. Pourtant, la nature même de notre société crée un besoin de bureaucratie au sein du gouvernement. La démocratie libérale exerce d'énormes pressions sur le gouvernement pour qu'il fournisse une quantité croissante de biens et de services au public. Non seulement le gouvernement doit répondre à la demande, mais il doit le faire avec équité de manière que les bénéficiaires de services ne reçoivent que ce à quoi ils ont droit par rapport à leurs besoins.

C'est la bureaucratie qui offre aux législateurs les meilleurs moyens de répondre à la demande de tout en gardant le contrôle de la situation. Le bureau, le cas et les règles ne sont pas des inventions arbitraires conçues uniquement pour favoriser l'aliénation dans la société. Ce sont les outils essentiels de l'administration publique sans lesquels le gouvernement ne fonctionnerait pas du tout.

Ceci semble créer un paradoxe. Nous voulons des gouvernements omniprésents, mais nous ne voulons pas de la bureaucratie. Nous voulons une fonction publique efficace et

La bureaucratie

Ce qu'elle est, ce qui la cause, ce qui en permet le contrôle

par Peter Andrew Simeoni, directeur Opérations de vérification

Cet article a paru pour la première fois dans le numéro de mai 1991 d'Options politiques, revue publiée par l'Institut de recherches politiques. Options en reproduit certains extraits avec la permission de l'auteur et des responsables de la revue.

C'est un outil puissant qui permet d'atteindre des objectifs choisis de façon démocratique, mais qui peut étouffer la liberté s'il n'est pas contrôlé.

Depuis le début du XIX^e siècle, la bureaucratie est la principale forme d'organisation du gouvernement. Et pourtant, la bureaucratie est communément considérée comme un problème, comme la source d'une grande partie de l'aliénation et de l'isolement de la société moderne. Lorsque la culture populaire qualifie quelque chose de bureaucratique, elle veut dire que ce quelque chose insiste trop sur un train-train rigide et inutile — sur la paperasserie. La bureaucratie personifie l'inefficacité, le secret, la lenteur, la mesquinerie et l'indifférence d'un gouvernement. D'un point de vue plus abstrait, la bureaucratie reflète une conformité aveugle, un totalitarisme et une vision « orwellienne » du dictateur. Pour dire si les soupçons populaires à l'égard de la bureaucratie sont fondés, nous devons d'abord voir plus loin que les notions acceptées et découvrir le rapport entre la société et la bureaucratie. La solution au problème de la bureaucratie dans un gouvernement ne peut venir que de la compréhension du passé, des rouages et du rôle de cette dernière dans la société.

Historique

Le mot «bureaucratie» est bicentenaire et veut littéralement dire

«gouvernement par les bureaux». Utilisé pour la première fois en 1745 par le physiocrate français Vincent de Gournay pour décrire l'administration gouvernementale de la Prusse du XVIII^e siècle, le terme bureaucratie a ajouté une autre forme de gouvernement à la liste des régimes existants, à savoir la monarchie, l'aristocratie et la démocratie. Le nouveau terme voulait dire «gouvernement par les fonctionnaires», c'est-à-dire que l'autorité était entre les mains des employés de l'État. La complexification de la société dont s'est accompagnée l'exercice de nouvelles libertés a donné lieu au remplacement des organisations traditionnelles par des organisations plus structurées. La bureaucratie répondait aux besoins croissants de la nouvelle société en lui donnant des moyens dont ne disposaient pas les organisations traditionnelles. Entre les mains de dirigeants féodaux, le gouvernement pouvait être arbitraire et répressif, mais entre les mains de fonctionnaires payés, il était plus stable et favorisait les conditions propices à la prospérité du capitalisme et du libéralisme. Les organisations qui ont adopté les principes de l'organisation démocratique se sont révélées plus aptes à diriger et à coordonner le travail de masses sans cesse croissantes. Comme l'a dit le sociologue allemand, Max Weber, «les rouages de la bureaucratie se comparent à ceux des autres organisations de la même façon que la machine se compare aux modes de production non techniques». Weber a insisté sur le lien étroit entre la montée du capitalisme et la stabilité que la bureaucratie apporte aux relations d'affaires et à l'application du droit commercial par le gouvernement. La bureaucratie a

empreint de prévisibilité les relations qu'une entreprise commerciale entretient avec ses employés, avec le gouvernement et rendu le fonctionnement interne de l'entreprise prévisible en confiant des responsabilités précises à chaque employé. C'est la division du travail en des tâches et en des responsabilités individuelles qui a permis le calcul des profits ou des pertes. Les plans de production et les décisions d'investissement présentaient moins de risques lorsqu'une entreprise savait, avec un certain degré de certitude, qu'il ferait quoi et pour quand. En se fondant sur une analyse empirique de l'organisation des états, des entreprises et des religions, Weber a établi six principes de rationalité en administration, à savoir la compétence (compétence divisée en tâches spécifiques), la hiérarchie (organisation en niveaux de pouvoirs croissants), l'existence d'une procédure écrite (des dossiers écrits sont tenus), la formation spécialisée (les employés reçoivent une formation spéciale), le professionnalisme (la fonction bureaucratique est la fonction principale de l'employé) et l'existence de règles (des règles gouvernent les activités du personnel). Ces principes reposent sur un ensemble de croyances sous-jacentes qui légitiment la domination de l'administration rationnelle. Dans l'analyse de Weber, l'administration rationnelle tire sa légitimité de la «croyance en la légalité des règlements arrêtés et du droit de donner des directives qu'ont ceux qui sont appelés à exercer la domination par ces moyens». Weber a classé cette revendication de la légitimité dans la domination légale

question, réduisant ainsi de 20 p.100 l'utilité future du terrain. Cette constatation devrait amener la Hooker à inscrire dans le compte en fidéicomis une provision pour épuisement de 10 millions de dollars, la même somme se trouvant portée à l'endettement de l'entreprise. En outre, une dépense de 10 millions de dollars aurait figuré dans les livres de la Hooker pour l'utilisation de ressources naturelles, ainsi qu'une somme correspondante due au compte du patrimoine naturel. La somme versée au compte en fidéicomis établi pour permettre le paiement d'éventuelles indemnités aurait été déduite du bénéfice imposable de la société en raison d'une nouvelle législation fiscale qui, par hypothèse, est entrée en vigueur au début des années 40. Les écritures au journal se seraient ainsi poursuivies jusqu'à ce que l'Occidental acquière la Hooker à la fin des années 60.

Le Tableau 2 fait voir les soldes du compte de patrimoine naturel au 31 décembre 1968. On y constate qu'après une vingtaine d'années, les déversements ont causé une dégradation de 90 p.100 du terrain. Le compte en fidéicomis reflète cette dévaluation et indique, en outre, une dette de la Hooker qui s'élève à 45 millions.

La réalité économique que ces écritures illustrent est la suivante : le terrain, aujourd'hui pollué, a peu d'utilité future et la Hooker est responsable des coûts de nettoyage envers les parties concernées.

Dans la vie réelle, les tribunaux commencent à peine à reconnaître et à codifier ce type de responsabilités. Si l'on avait appliqué les règles comptables que je propose, il aurait toutefois fallu réévaluer le compte de patrimoine naturel chaque fois que le bien changeait de mains, pour éviter aux investisseurs toute mauvaise surprise.

La valeur du terrain s'est normalement accrue, un boom immobilier dans la région de Buffalo ayant entraîné une hausse de la valeur des propriétés. Par conséquent, la perte économique subie par les parties concernées s'en trouve augmentée d'autant : s'il avait pu être loué pour la construction de

résidences, le terrain aurait valu beaucoup plus, probablement 100 millions. Or ainsi que l'indique clairement le compte de patrimoine naturel, le terrain est toujours dévalué de 90 p.100, puisqu'aucun nettoyage n'y a été effectué. Par conséquent, une provision pour épuisement de 90 millions s'avère nécessaire, et la dette de la Hooker est beaucoup plus élevée que ce que les méthodes comptables traditionnelles auraient permis d'indiquer.

Le Tableau 3 illustre la comptabilisation du patrimoine naturel par l'Occidental. Entre 1969 et 1988, aucune écriture n'est nécessaire puisqu'aucune nouvelle activité industrielle n'a lieu. Les déversements ont pris fin, mais le terrain est toujours dégradé de 90 p.100. En 1968, toutefois, un tribunal juge que l'entreprise pourrait avoir à assumer 260 millions de dollars en coûts de nettoyage, étalés sur des exercices suivants.

Le Tableau 4 fait voir la situation en 1989, au moment où commencent les opérations de nettoyage. Pendant l'exercice, l'Occidental consacre 50 millions à l'égard du remboursement de la «dette» assumée à l'égard du compte de patrimoine naturel et des tiers concernés invisibles. Cette somme de 50 millions est portée au compte de patrimoine naturel, l'utilité du terrain s'étant accrue à la suite du nettoyage.

Le modèle que je viens d'esquisser ne constitue, bien entendu, qu'une possibilité qui vise à combler l'immense fossé qui sépare la comptabilité des besoins d'information des entreprises et des parties concernées. Mais ce qui doit l'emporter, à mon avis, c'est la nécessité de franchir le pas déterminant qui nous conduira à la nouvelle définition suivante : La comptabilité a pour objet de mesurer les ressources consommées pour la production de biens et de services destinés au commerce ou à la promotion du bien public, de même que les ressources qui sont préservées et celles qui sont créées pour utilisation future, le tout conformément à des conventions acceptées tant par les fiduciaires que par les parties concernées à qui ces fiduciaires doivent rendre compte.

Redéfinition de la comptabilité

À la fin de toute l'opération, soit en 1995, les travaux de nettoyage sont terminés. Le solde du compte de patrimoine naturel a augmenté au fur et à mesure que les coûts de nettoyage ont été capitalisés. Si l'on ne procède pas à de nouveaux déversements, le compte sera maintenu à ce niveau.

Tous les chiffres sont fictifs et ne sont destinés qu'à illustrer l'exemple

Compte de patrimoine en fidéicomis (en millions de dollars)			
1 ^{er} janvier 1988			
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Montant dû par l'Occidental Chemical	260	260	
Compte de patrimoine naturel	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	260	260	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	
MOINS : Provision pour épuisement	260	260	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1988	100	100	
Compte de patrimoine naturel	100	100	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	100	
Augmentation de valeur	160	160	

Tableau 3

COMPTABILITÉ VERTE DE LA HOOKER CHEMICAL

Réévaluation en vue de la cession

Compte de patrimoine en fidéicommiss (en millions de dollars)
Ecritures de journal dans les livres de la Hooker Chemical

Compte de patrimoine naturel	50	50	Compte de patrimoine naturel	50	50
Valeur au 1 ^{er} janvier 1945			Valeur au 1 ^{er} janvier 1945		
Augmentation de valeur	50		Augmentation de valeur	50	
Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100		Valeur au 1 ^{er} janvier 1969	100	
MOINS : Provisions pour épuisement		90	MOINS : Provisions pour épuisement		90
Montant dû par la Hooker Chemical	90		Montant dû par la Hooker Chemical	90	
Ct - Compte de patrimoine naturel en fidéicommiss	45		Ct - Compte de patrimoine naturel en fidéicommiss	45	
Dt - Charges ressources naturelles	45		Dt - Charges ressources naturelles	45	
Redressement de la provision pour épuisement selon l'évaluation au 1 ^{er} janvier 1969. Figure comme «élément inhabitué» dans l'état des résultats. La dette à l'égard du compte de patrimoine naturel relie les négociations entre la Hooker Chemical et l'Occidental. Cette dernière devra en assumer la responsabilité puisque le compte est inclus dans la cession	100	100	Redressement de la provision pour épuisement selon l'évaluation au 1 ^{er} janvier 1969. Figure comme «élément inhabitué» dans l'état des résultats. La dette à l'égard du compte de patrimoine naturel relie les négociations entre la Hooker Chemical et l'Occidental. Cette dernière devra en assumer la responsabilité puisque le compte est inclus dans la cession	100	100

Tous les chiffres sont fictifs et ne sont destinés qu'à illustrer l'exemple

modèle comptable et d'une méthode de présentation de l'information visant le développement durable. Ces travaux devraient aboutir à l'établissement d'un ensemble de comptes qui permettront de mesurer la capacité d'une entreprise de fournir des biens et des services, compte tenu de tous les coûts environnementaux.

Ce lien entre la capacité d'exploitation et la préoccupation environnementale, je lui donne le nom d'«entrepreneuriat écologique» et je propose une approche comptable qui, à mon avis, est compatible avec ce type d'entrepreneuriat. Cette approche vise à mesurer à la fois tous les coûts de production et tous les coûts qui résultent du fait que les exigences actuelles en matière d'environnement ne sont pas satisfaites.

Voici mon premier argument à l'appui de ce modèle : si la Hooker avait été forcée, en avril 1945, de mesurer l'importance des coûts futurs, elle aurait peut-être déployé de bien plus grands efforts pour trouver d'autres méthodes de mise au rebut, ce qui aurait diminué ou éliminé à la source le problème de Love Canal. Mon argument s'appuie sur la notion de développement durable qui permet de satisfaire les besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire les leurs. Pour exprimer cette notion en termes comptables, j'en suis venu à imaginer un «compte de patrimoine naturel en fidéicommiss». Dans le modèle idéal esquisse ci-après, la valeur de ce compte serait fixée une fois pour toutes si l'entreprise pratiquait le développement durable

La comptabilité verte chez Hooker

L'établissement de ce type de compte et ne dégraderait pas l'environnement. L'établissement de ce type de compte aurait pour effet la prise en compte des intérêts des tiers invisibles qui n'ont avec l'entité économique aucune relation contractuelle explicite ou monétaire. Essayons de voir ce qui se serait produit si l'on avait comptabilisé les intérêts des tiers invisibles dans le cas du terrain dont la Hooker Chemical a fait l'acquisition il y a un demi-siècle.

Tableau 2
COMPTABILITÉ VERTE DE LA HOOKER CHEMICAL
AVANT L'ACQUISITION
Fin des années 60

Compte de patrimoine en fidéicommiss (en millions de dollars)
31 décembre 1968

Compte de patrimoine naturel	50	50	Compte de patrimoine naturel	50	50
Valeur au 1 ^{er} janvier 1945			Valeur au 1 ^{er} janvier 1945		
MOINS : Provisions pour épuisement		45	MOINS : Provisions pour épuisement		45
Montant dû par la Hooker Chemical	45		Montant dû par la Hooker Chemical	45	
Provision normale pour épuisement, calculée en fonction des estimations de la dégradation de l'utilité du terrain, cette dégradation est estimée à 90% par les experts.	5		Provision normale pour épuisement, calculée en fonction des estimations de la dégradation de l'utilité du terrain, cette dégradation est estimée à 90% par les experts.	5	
	50	50		50	50

Tous les chiffres sont fictifs et ne sont destinés qu'à illustrer l'exemple

patrimoine naturel en fidéicommiss. Ce compte, qui fait partie intégrante des états financiers de la Hooker, présente toutes les données en unités physiques aussi bien que monétaires. La première écriture concerne le terrain, un bien naturel dont l'évaluation correspond aux coûts éventuels de nettoyage, ou encore à la valeur estimative actualisée de l'utilité future du terrain pendant son cycle naturel de régénération si cette valeur est plus élevée. Voyons ce qui se serait passé si la Hooker avait utilisé cette méthode. Elle aurait calculé les charges théoriques correspondant au loyer futur du terrain, en tenant compte d'hypothèses sur l'inflation, sur l'augmentation de la valeur du terrain et le progrès futur de l'activité économique dans la région. Puis, elle aurait actualisé ces valeurs sur, disons, les cent années à venir.

Cette méthode aurait permis le calcul de la valeur capitalisée, que j'ai fixée arbitrairement à 50 millions de dollars au 31 décembre 1945. Le compte en fidéicommiss n'aurait pas fait l'objet d'écritures pendant l'exercice, puisqu'aucune activité économique, donc aucune dégradation, n'aurait affecté le terrain. Supposons maintenant que pour l'exercice terminé au 31 décembre 1946, la Hooker avait commencé à déverser des déchets sur le terrain en

Tableau 1

COMPTABILITÉ VERTE DE LA HOOKER CHEMICAL

Années 40 et 50

Compte de patrimoine en fidéicommissaires (en millions de dollars)
de la Hooker Chemical

Compte de patrimoine naturel
Valeur au 1^{er} janvier 1945 50 \$
Compte de patrimoine naturel
Valeur au 1^{er} janvier 1945 50 \$

Base de réévaluation :
Coûts éventuels de nettoyage, ou valeur actualisée de l'utilité future du terrain pendant son cycle naturel de régénération, si ce montant est supérieur au précédent.

Compte de patrimoine naturel
Valeur au 1^{er} janvier 1946 50 \$
MOINS : Provision pour épuisement

Montant dû par la Hooker Chemical

Compte de patrimoine naturel
Valeur au 1^{er} janvier 1945 50 \$
Compte de patrimoine naturel en fidéicommissaires (déversements, luites, etc.) 10 \$
Comptabilisation des charges de 1946 afférentes à l'épuisement du terrain (déversements, luites, etc.) 10 \$

Tous les chiffres sont fictifs et ne sont destinés qu'à illustrer l'exemple

collectivité humaine. La plupart, toutefois, plaident pour une solution faisant appel au PIB et à d'autres notions de comptabilité nationale. Le London Environmental Economics Centre fait partie de la première école. Cet organisme estime que, pour gérer efficacement le patrimoine naturel, les décideurs politiques doivent disposer d'une information continue, fiable et comparable au sujet de la disponibilité et de l'utilisation des ressources. Il soutient que rien ne s'oppose à ce que les postes de ce type de bilan soient exprimés en unités de ressources physiques, même si nous sommes habitués à une représentation en unités monétaires. L'important, c'est que les stocks et les flux soient faciles à reconnaître et à suivre, et que les rapprochements soient faits entre les différentes catégories de ressources faisant l'objet des comptes.

toujours mesuré la productivité en termes de travail et de capital. Or, facteur de production, la «terre», ou, pour parler en termes plus contemporains, les ressources naturelles. Ils classent celles-ci en ressources biologiques qui comprennent les cours et les plans d'eau, l'air, le sol, et tout ce qui y vit, c'est-à-dire la faune et la flore et en ressources non renouvelables qui comprennent les minerais et les hydrocarbures. Les théoriciens qui étudient la question sur le plan monétaire et qui tentent d'établir un lien entre la comptabilité nationale et l'utilisation des ressources naturelles cherchent des moyens de mesurer des ressources naturelles et l'incidence des dommages environnementaux sur le bien-être économique de la société. Cependant, le véritable besoin ne commencera à être satisfait que lorsque nous aurons trouvé le moyen de relier ces macroconcepts aux besoins comptables d'une entité économique donnée. C'est parce qu'il reconnaît le besoin de recherche dans ce domaine que le Centre des Nations Unies sur les entreprises transnationales finance des travaux pour l'élaboration d'un

activités, étant entendu que les ressources ainsi prêtées sont destinées à être utilisées mais non épuisées. C'est sur la foi de cette définition que les tribunaux rendent aujourd'hui leurs jugements. Voilà pourquoi l'Occidental pourrait avoir à payer un quart de milliard de dollars aux propriétaires et aux autres personnes qui ont souffert de la contamination de Love Canal. Autrement dit, il semble que les tribunaux puissent reconnaître que des tiers jusqu'ici invisibles seraient touchés par les activités de la société Hooker, même si personne n'en avait tenu compte dans les années 40 et 50.

Malheureusement, au sein des années 90, la profession comptable ignore encore dans la plupart des cas les intérêts des tiers invisibles. Aujourd'hui encore, les règles promulguées pour la comptabilisation d'événements tels que les déchets dangereux demeurent celles du passé éventuel. Or, quiconque se donne la peine de jeter un coup d'oeil sur les états financiers consolidés de l'Occidental saisira vite les limites de cette méthode. Par exemple, dans les états financiers de 1989 de l'entreprise, on ne consacre qu'environ une demi-page au passif éventuel associé au nettoyage de Love Canal.

Parmi les aspects concrets du problème, le plus fondamental est l'absence de contrats énonçant clairement et explicitement les droits, avantages et obligations revenant aux parties concernées. La comptabilisation des obligations environnementales ne peut se fonder sur nos concepts traditionnels de propriété privée et de responsabilité de gérance envers les actionnaires. Les actionnaires et les clients doivent désormais partager leurs droits avec des individus et des collectivités — voire même avec la faune et la flore susceptibles de subir les conséquences des activités de l'entreprise.

Macromodèle de comptabilité verte

De plus en plus de comptables et d'économistes reconnaissent les lacunes de la comptabilité, telle qu'elle est actuellement exercée. D'aucuns pensent qu'on pourrait les combler en améliorant l'information quantitative sur les ressources utilisées par une

Une comptabilité verte

par Dan Rubenstein, directeur principal, Opérations de vérification

L'article de Dan Rubenstein, directeur principal affiché à la planification du Bureau du vérificateur général intitulé «Une comptabilité verte» est publié dans le numéro de mars 1991 du Camagazine, lui a mérité, pour la troisième fois, le prix Walter J. Macdonald de l'Institut canadien des comptables agréés. Voici de larges extraits de l'article.

Les tonnes de déchets toxiques enfouies par la Hooker Chemical près du Love Canal étaient une gigantesque bombe à retardement :

aujourd'hui, le cauchemar des litiges nous prouve que les comptables doivent se résoudre à envisager l'impensable.

Tout au long de la Deuxième Guerre mondiale et jusqu'au début des années 50, la société Hooker

Chemical procéda à l'enfouissement de milliers de barils contenant des

déchets toxiques — principalement des dioxines — dans un site situé non loin

de Love Canal, dans le nord de l'État de New York. Quelque vingt-cinq ans

plus tard, les barils s'étaient corrodés, des gaz toxiques se mirent à remonter

à la surface. Ce fut un cauchemar, non seulement pour les résidents du

complexe domiciliaire qui avait été construit sur le site, mais aussi pour la

société Occidental Chemical, qui avait acquis la Hooker à la fin des années 60.

Bon nombre des cadres supérieurs de l'Occidental étaient élevés et éduqués

dans une période et une culture qui tenaient pour sacrés les principes de

la productivité et de la prospérité. Leur contrat social tenait en deux

mois : production et bénéfices. Rien dans ce contrat ne parlait

d'environnement. Dans les années 80, toutefois, les tribunaux américains, en

suscités par le désastre de Love Canal et d'autres tragédies du même genre, entreprirent de remettre en

question les fondements mêmes de ce contrat social. Tant et si bien qu'aujourd'hui l'Occidental pourrait

avoir à engager 260 millions de dollars de l'entreprise, pour sa part, estime

avoir été injustement citée à procès pour un crime qu'elle n'a pas commis,

voire même pour un acte qui n'était même pas considéré comme un crime

au moment où les produits chimiques ont été déversés.

Le fait est cependant que juges, jurés et législateurs ainsi que le grand public considèrent effectivement le

passé à la lumière des critères d'aujourd'hui. Les tribunaux

entendent de nombreuses causes touchant l'environnement, ce qui les

amène à redéfinir entièrement le contrat social qui lie les entreprises et

l'environnementale dans le monde s'élève aujourd'hui à au moins un

trillion de dollars. Qui est responsable de quoi? Qui devra

payer? La société essaie de répondre à ces questions. L'un des principaux

problèmes à cet égard est que nous, les comptables de tous les pays, ne

savons pas vraiment comment nous y prendre pour comptabiliser ces coûts

et les passifs qui s'y rattachent. Pour répondre à ce problème,

j'aborderai ici trois questions fondamentales. Pour commencer, en

inspirant du cas de la société Hooker, je vais tenter d'examiner

pourquoi les méthodes comptables traditionnelles ne répondent pas aux

besoins que suscite, en matière de comptabilité, une obligation qui se

chiffre dans le trillion de dollars. Ensuite, je vais examiner rapidement

quelques macromodèles de comptabilité «verte». Enfin, en

utilisant de nouveau le cas de la Hooker, je vais vous proposer

l'examen d'un nouveau modèle comptable dans lequel je suggère un moyen de combler le vide qui sépare

la macrocomptabilité verte et les microréalités auxquelles doit faire face toute entreprise soucieuse de ses

résultats nets. Une nouvelle catégorie de «tiers concernés» invisibles dans laquelle se trouvent les personnes encore à naître

exercent collectivement un droit de propriété dans les entreprises sans y

avoir investi le moindre sou. Hooker. En 1940, cette société acheta

d'un fournisseur local des barils en acier qui finirent par se corroder.

L'acier, comptabilisé en valeur monétaire, fit l'objet d'un accord

clairement établi entre le fournisseur et l'acquéreur, chacune des parties

étant clairement identifiée dans la documentation contractuelle. Il en

fut de même pour l'acquisition du site d'enfouissement, qui fut comptabilisé

comme élément d'actif au coût d'origine.

Dans son ouvrage *Accounting Standards in Evolution*, (Holt, Rinehart and

Winston, 1989), Ross M. Skinner définit un élément d'actif comme un

avantage qu'une entité économique peut obtenir dans l'avenir par suite

d'opérations ou d'événements passés, ce qui peut s'appliquer à des barils en

acier ou à d'autres biens semblables. Toutefois, selon cette définition

classique mais étroite, les biens dont la jouissance est donnée à tous,

c'est-à-dire le patrimoine naturel que constituent l'air et les plans d'eau, par

exemple, ou, dans le cas qui nous concerne, le caractère durable du

terrain dans lequel la société Hooker déversa ses déchets, n'est pas

comptabilisé. La même difficulté se présente avec

les définitions admises de l'élément de passif. Selon celles-ci seules peuvent

figurer dans le passif les obligations explicitement contractées envers les

actionnaires, les fournisseurs, etc. Comme il n'existe pas de contrat

passé entre une entité économique et les générations futures, il est impossible de comptabiliser la

responsabilité liée au déversement de déchets toxiques dans un site d'enfouissement, au moment où ce

projet ou si elle pouvait l'être aussi de la prise de mesures raisonnables pour assurer, dans la mesure du possible, le succès du projet.



Paul Ward, vérificateur général adjoint et Peter King, directeur, dans les jardins Shalimar, devant l'Arbre de la Mort et l'Arbre de la Vie.

Objectifs du BVC : la question fondamentale

Au cours de diverses vérifications, notamment de celle qui nous intéresse, le Bureau a remarqué qu'il n'existe pas de loi habilitante où est indiquée clairement le cadre d'obligation de rendre compte de l'ACDI puisque l'Agence a été établie par décret du conseil. C'est pourquoi ce cadre est devenu embrouillé au point où il est difficile de le délimiter. Selon le Bureau, il était nécessaire que l'ACDI précise la nature de son cadre ou qu'elle s'engage à en produire un dans un délai précis.

Le Bureau tentait ainsi de montrer au Comité que la façon dont l'ACDI concevait son obligation de rendre compte posait bel et bien un problème, et qu'il fallait lui transférer le fardeau de défendre son propre point de vue.

Les audiences : un moyen d'étudier les questions de fond

Tout au long des déclarations préliminaires et des trois heures de témoignages, il est apparu clairement que le Comité voulait savoir qui était responsable des résultats des dépenses liées à l'aide, si l'ACDI ne l'était pas. Les membres du Comité n'ont pas cessé de demander comment ils pouvaient rendre des comptes à leurs électeurs sur la façon dont les fonds pour l'aide extérieure étaient administrés et sur les résultats obtenus.

Pour leur répondre, l'ACDI s'est placée à une demande du Comité et a présenté une proposition dans laquelle les gestionnaires de l'Agence indiquaient ce qui pouvait être fait pour que l'ACDI soit vue comme étant plus responsable. Au fur et à mesure que l'ACDI expliquait sa position, il est devenu évident que le vocabulaire utilisé était mal compris de la plupart des intéressés. Par exemple, au moment de la discussion sur le financement, l'ACDI parlait de «marge de crédit» alors qu'il était question de «prêt». L'ACDI a fait une proposition selon laquelle certaines composantes de ses programmes pourraient être constituées de projets discrétionnaires qui seraient, en majeure partie, mis en œuvre par des organismes d'exécution. L'ACDI s'est dit prête à assumer la responsabilité des résultats généraux des programmes, mais pas celle des gestes posés par les organismes d'exécution chargés de composantes particulières. Selon l'ACDI, constituait une impasse.

Dans une allocution de clôture, le vérificateur général a souligné qu'il n'insistait pas sur l'obligation de rendre compte pour le plaisir de le faire, mais pour aider l'ACDI à mieux atteindre les objectifs fixés pour ses projets ou ses programmes.

Rapport du CCP : régler les questions de fond

Dans son rapport, le Comité des comptes publics a exprimé son inquiétude, soulignant que des situations semblables pouvaient se produire et que des millions de dollars pouvaient être dilapidés. Selon le Comité, l'ACDI avait bel et bien contrevenu aux directives du Conseil du Trésor. En d'autres termes, le Comité a trouvé la position de l'ACDI inacceptable.

Le Comité lui a recommandé de se conformer aux exigences du Conseil du Trésor et, par conséquent, de faire une évaluation exhaustive des risques liés aux projets qu'elle

Conclusion

plus, le Comité a recommandé à l'ACDI de reconnaître ses responsabilités et ses erreurs lorsqu'un projet avorte dans des circonstances dont l'Agence avait le contrôle. Il a aussi mentionné que l'ACDI devrait partager les risques et la responsabilité liés à tous les projets qu'elle réalisait avec d'autres. Pour répondre à l'ACDI qui soutenait ne pas avoir suffisamment de ressources pour gérer suffisamment les projets, le Comité lui a proposé d'envisager d'en faire moins, mais de faire mieux. Enfin, le Comité a souligné le manque d'ouverture dans les communications de l'ACDI.

L'expérience a prouvé que, lorsqu'il existe des zones de discordance entre le Bureau et une entité vérifiée, le processus des audiences devant le Comité des comptes publics constitue une tribune publique qui permet de faire avancer les choses. Lorsque le GCP est bien informé des positions des deux parties sur une question, il peut préparer un rapport succinct à l'intention de la Chambre, y faire état de son propre point de vue et y conseiller des façons de régler le désaccord.

Cette expérience aura des répercussions sur les travaux ultérieurs du Bureau puisqu'elle lui aura appris qu'il est essentiel pour une équipe de vérification de cerner et de comprendre à fond l'obligation de rendre compte d'un ministère ou d'un organisme, surtout s'il s'agit des résultats d'un programme ou d'un projet. Il devrait aussi expliquer sa façon de comprendre les choses en un langage qui soit suffisamment clair pour que les députés et les fonctionnaires puissent saisir les questions vérifiées. Ces deux principes jouent un rôle très important dans le règlement satisfaisant de divergences au sujet des questions vérifiées et dans la réalisation de notre mission.

Examen critique, par le Comité des comptes publics, de l'obligation de rendre compte de l'Agence canadienne de développement international

par Peter King, directeur
Opérations de vérification

C'est Peter King, directeur et spécialiste à la Direction des grands projets d'immobilisations du BVG, qui a fait la vérification du projet de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) dont traite le présent article. Cette vérification constitue un bon exemple de la façon dont la collaboration entre un spécialiste et une équipe de vérification peut assurer la qualité du produit final. L'auteur tient à remercier Vinod Sahgal, directeur principal des Opérations de vérification, et Mark Hill, directeur principal de la Liaison avec le Parlement, des observations qu'ils ont formulées pour la rédaction des premières versions de l'article.

Contexte

Le cas : une question superficielle

Les 24 octobre et 21 novembre 1991, le Comité des comptes publics (CCP) a tenu des audiences sur l'obligation de rendre compte de l'ACDI en rapport avec les résultats d'un projet visant l'installation d'un lavoir de charbon au Pakistan. L'article passe en revue les audiences et les événements qui y ont donné lieu, et souligne l'incidence de ces dernières sur le travail du Bureau.

Le lavoir devait permettre au Pakistan de préparer le charbon qu'il extrait en vue de l'utiliser dans le secteur de la sidérurgie. En remplaçant le charbon importé, qui coûte cher, par du charbon domestique qui coûte moins cher, le Pakistan libérerait ainsi des devises étrangères dont il a grand besoin.

Pour que le charbon puisse être utilisé à des fins industrielles, il doit être broyé en des morceaux de la grosseur d'un caillou et débarrassé des impuretés, et spécialement du soufre qu'il contient. Le charbon lavé peut alors être utilisé dans les aciéries ou dans les centrales thermiques. Pour laver le charbon, on le plonge littéralement dans l'eau. Ainsi, les impuretés, qui sont plus lourdes que le charbon, se déposent au fond du lavoir et se séparent du charbon qui flotte. Ce processus permet aussi de débarrasser le charbon de tous les minéraux hydrosolubles. Le charbon est ensuite retiré de l'eau au moyen d'une centrifugeuse. Malgré tout, certaines impuretés, telles que le soufre, ne sont pas lavées parce qu'elles sont liées chimiquement au charbon. Si, après avoir été lavé, le charbon a une teneur trop élevée en soufre, il ne peut pas servir à la production d'acier sans qu'il faille assumer des coûts supplémentaires considérables.

Notre note de vérification indique que la production du lavoir n'a jamais dépassé 1 p. 100 de la production prévue et qu'avant de consacrer des fonds au projet, l'ACDI n'a pas réalisé d'étude de faisabilité pour s'assurer de sa viabilité.

Au Comité qui souhaitait savoir pour quoi elle croyait ne pas être comptable de l'échec du lavoir, l'ACDI a répondu : «Il est évident que l'Agence ne peut pas être tenue responsable de tous les aspects d'un vaste projet intégré, lorsqu'elle travaille en collaboration avec un État souverain».

De prime abord, la question était de savoir de quels aspects du projet l'ACDI pouvait être tenue



Lavoir à charbon à Sharngh, au Beloutchistan, près de la frontière entre l'Afghanistan et le Pakistan.

responsable. Selon le Bureau, il incomrait à l'ACDI de faire une étude de faisabilité pour s'assurer de la viabilité du projet avant de le financer. De son côté, l'ACDI a soutenu qu'elle ne pouvait pas être tenue responsable de chaque projet auquel elle participait et que sa responsabilité prenait fin au moment où elle était convaincue que le gouvernement du pays bénéficiaire (en l'occurrence, le Pakistan) était en mesure de gérer le projet. En fait, l'ACDI s'est présenté un peu comme un banquier ou un agent de financement qui serait chargé de fournir des fonds, mais qui n'aurait rien à voir avec les résultats de projets individuels. Le Bureau s'est trouvé en désaccord avec le point de vue de l'ACDI : un banquier est extrêmement intéressé aux résultats puisqu'il veut être sûr que prêt et intérêt lui seront remboursés. Ainsi, dès le départ, il y a eu désaccord sur la question de savoir si l'ACDI pouvait être tenue responsable seulement de certaines mesures de mise en oeuvre d'un

communs et les ministères responsables



Pendant nos visites dans les régions, nous avons passé soigneusement en revue les décisions relatives à l'acquisition, à l'utilisation des véhicules, aux réparations et à l'entretien, ainsi qu'au remplacement ou à l'élimination. Nous nous sommes servis des résultats de notre étude pour concevoir des moyens d'épargne qui conviennent à l'ensemble des parcs et pour contrôler la validité des données des importantes banques de données. Nos conclusions suggèrent des économies réelles de même que des possibilités d'économies de l'ordre de plusieurs millions de dollars par an.

Vérification fondée sur les résultats qui appelle des approches créatives

De nouvelles approches créatives nous ont permis d'arriver à des résultats qu'on pouvait généraliser sans risque d'erreur. Les ministères disposaient de diverses banques de données sur les véhicules. Avec l'aide du groupe de la Vérification informatique, nous avons obtenu, validé et retravaillé des banques de données ministérielles aux fins de la vérification. L'information qui en a résulté a été introduite dans l'IDEA (Interactive Data Extraction and Analysis) de nos ordinateurs personnels. Cette solution a permis un travail nettement plus efficace. La difficulté résidait dans la compréhension des données ministérielles. Elles n'avaient pas

toujours le sens qu'elles semblaient avoir. Il nous a fallu du temps pour établir les liens entre les sous-répertoires et les répertoires importants. L'utilisation que les ministères faisaient normalement de leurs données ne correspondait pas forcément à l'usage que nous voulions en faire, ce qui nous a parfois obligés de restructurer des composantes complètes des banques de données.

Le fait de ramener l'information à notre lieu de travail a aussi évité aux ministères de consacrer des ressources importantes à la préparation à notre intention de rapports qui ne font pas partie de leurs procédures habituelles de rapports. Nous avons aussi bénéficié de la souplesse nécessaire pour créer les profils et les statistiques désirés.

Avec les banques de données restructurées, nous avons pu effectuer de nombreux essais pour vérifier l'efficacité des acquisitions de véhicules, de leur utilisation, de leur entretien et de leur élimination. Même si l'on avait travaillé à partir d'un échantillon, la recherche manuelle dans les dossiers aurait rendu ce travail long et coûteux.

Notre banque de données sur mesure nous a permis d'utiliser les données de façon nouvelle. Par exemple, en ce qui avait trait à l'acquisition des véhicules, nous avons pu évaluer ce qu'il en coûtait aux ministères d'acheter des types différents de véhicules et d'options, de même que l'étendue de cette pratique. Notre système nous a également permis d'obtenir facilement un autre indice de rendement utile, celui de la comparaison des prix payés pour des véhicules équivalents, compte tenu de la marque, de l'année, du modèle, des options et de la période de livraison. Nous avons aussi réussi à évaluer l'étendue des achats de véhicules réalisés séparément en fin d'année et à définir un échantillon en vue d'une vérification ultérieure dans les ministères.

Nos données nous ont permis de déterminer si les ministères déclarent leurs véhicules excédentaires peu de temps après l'arrivée des véhicules nouveaux de remplacement. Nous avons pu évaluer l'efficacité du gouvernement dans l'élimination des véhicules en fonction de divers paramètres, par exemple, le type de véhicule, la région et l'année. Avec les renseignements dont nous disposons sur les contrats, nous avons évalué le degré de popularité des différentes méthodes d'approvisionnement pour l'achat d'articles ou de services liés aux automobiles, comme les réparations et les pièces. Nous avons aussi pu nous servir de nos données pour évaluer le risque de contrats ou de transactions inutiles ou qui faisaient double usage.

Rapport bien reçu grâce à un travail d'équipe

Pour achever le rapport, il a fallu s'entretenir avec les six ministères et leurs équipes ministérielles, et compter sur leur collaboration. Ce processus, qui s'est étendu sur à peu près la même période de temps, a été compliqué par la nécessité de produire plusieurs rapports provisoires qui devaient être distribués dans les deux langues officielles aux différentes régions et directions, ainsi qu'à l'administration centrale pour commentaires. Nous avons ensuite disposé d'un délai assez serré pour regrouper les données des différents rapports ministériels en un chapitre. Le rapport a été bien reçu. Le Secrétaire du Conseil du Trésor a demandé une présentation spéciale de la vérification.

Vérification de la gestion des parcs automobiles au gouvernement fédéral



Debout, de gauche à droite : Dave Saunders, Ivor Uptis, Alan Gilmore, Gaëtan Poitras, Jean-Luc Tivreauli et Neil Papineau. Assises : Theresa Duk et Edith Colton.

chaque ministère afin d'en tirer des conclusions générales dans chaque aspect étudié. À mesure qu'évolue l'examen, nous avons adapté le programme aux circonstances particulières des ministères.

Le défi que posait une telle vérification réside à partir des résultats tenant à l'importance du parc automobile du gouvernement (30 000 véhicules) et à sa dispersion géographique. Dans les cinq ou six ministères les plus importants seulement, on est arrivé littéralement à des centaines de parcs dispersés en des lieux différents, à des pratiques de gestion qui variaient d'une direction à l'autre, et à des fonctions qui changeaient notablement entre les ministères et au sein d'un même ministère. En un laps de temps assez court, nous avons visité quelque 42 parcs automobiles qui relevaient de six ministères. Pour obtenir plus de détails, nous avons souvent dû passer en revue des activités propres au lieu. Par exemple, dans un ministère, un bureau régional comptait 19 gardiens indépendants de mini-parcs automobiles répartis en différents lieux. En outre, la responsabilité des véhicules aux différentes étapes de leur cycle de vie était également partagée et assurée par les organismes de services

particulièrement susceptibles d'engendrer des problèmes de gestion étant donné l'accessibilité des véhicules pour les employés de tous les niveaux du gouvernement. La vérification portait sur la gestion des véhicules commerciaux standard du gouvernement. Nous avons examiné l'efficacité, l'économie et l'efficacité avec lesquels on utilisait les véhicules, compte tenu des besoins spécifiques des différents programmes. Nous avions pour objectif d'évaluer les pratiques de gestion des parcs en appliquant les principes de la méthode du cycle de vie aux véhicules de même que ceux de la conservation énergétique et de la protection de l'environnement.

Réalisée auprès de cinq ministères dotés de parcs automobiles, du MAS et du Conseil du Trésor, la vérification s'est avérée particulièrement un défi à relever en raison de la nécessité d'intégrer les concepts et la pratique. Comme toutes les vérifications spéciales, celle-ci a exigé un effort appréciable de coordination entre les vérificateurs de notre équipe, ceux des équipes ministérielles, le personnel des bureaux régionaux du BVG et celui des ministères. Les équipes de vérificateurs des équipes ministérielles ont chacune leur propre façon de faire avec leur ministère et les ministères eux-mêmes ont des manières différentes de traiter avec le BVG. Dans une grande partie, la vérification s'est résumée à trouver une base commune à ces diverses approches tout en leur assurant la comparabilité et l'équité.

Tout au long de la vérification, nous avons surveillé le fonctionnement de notre plan et de notre méthode de vérification dans la pratique. Il était important d'établir la comparabilité des vérifications réalisées pour

par Theresa Duk, directrice, Opérations de vérification.

Cette vérification est le fruit d'une collaboration entre le personnel des régions et d'autres équipes ministérielles du Bureau du vérificateur général (BVG). Les membres du personnel du Bureau se composaient de John Koros, Bruce Maranda, Jim Murley, Neil Papineau, Gaëtan Poitras, John Proudfoot, Edith Colton, Dave Saunders, Caroline Smalman, Jean-Luc Tivreauli, Ivor Uptis, Roland Enz, Lucie Chagnon de même que plusieurs experts-conseils. Alan Gilmore était le directeur principal responsable et Theresa Duk, la directrice.

Le défi que pose une vérification multiministérielle

La plus récente contribution des Vérifications spéciales à la catégorie des vérifications de portée générale ou multiministérielles a été la vérification de la gestion des parcs automobiles du gouvernement. En plus d'un chapitre dans le Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, la vérification a donné lieu à la rédaction d'une note sur le parc des véhicules de la Défense nationale réservées aux personnes importantes et à une réduction rapide et importante de ce parc. L'une des principales raisons qui a motivé la vérification a été l'importance des parcs automobiles du gouvernement : leurs coûts d'acquisition sont de l'ordre de 450 à 500 millions de dollars, leurs coûts d'utilisation de 100 millions de dollars par an, leurs coûts de remplacement de 60 millions de dollars chaque année, sans compter des conducteurs, les logiciels de gestion, etc. En outre, la gestion des parcs automobiles est un secteur



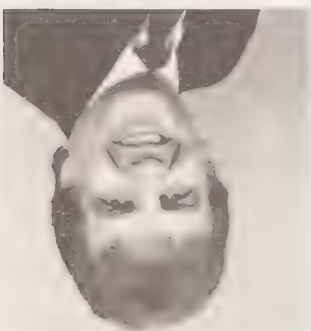
Gaby Larrivée, progressiste conservateur, Joliette

Gaby Larrivée, le plus nouveau membre du CCP, a été élu à la Chambre des communes pour la première fois dans le cadre de l'élection générale de 1988. En 1989, il a été nommé au Comité permanent de la consommation et des corporations et de l'administration gouvernementale. En 1990, il a occupé la vice-présidence du Comité permanent de l'agriculture.

Avant son entrée à la Chambre des communes, M. Larrivée était un homme d'affaires. Il a également été maire de Saint-Jean-Baptiste, de 1983 à 1988, et préfet de la municipalité du comté de Joliette, de 1987 à 1988.

Guy Saint-Julien, progressiste conservateur, Abitibi

Guy Saint-Julien est député depuis 1984. Il a travaillé comme commis principal pour Hydro-Québec, à la baie James. En 1980, il a été secrétaire des élections fédérales et président des Métallurgistes unis d'Amérique, section locale de la baie James, évaluations techniques. Il est membre du Club Kiwanis et des Chevaliers de Colomb à Val d'Or.



Jack Whittaker, néo-démocrate, Okanagan-Similkameen-Merritt

Jack Whittaker est avocat, et il était membre du dernier Comité des comptes publics. Avant 1988, année de son élection à la Chambre des communes, il faisait partie d'un cabinet d'avocats composé de deux personnes à Osoyoos, en Colombie-Britannique, et il a fait fonction de procureur du ministère public dans un certain nombre de localités. Il a aussi travaillé dans une usine de pâte où il a été délégué syndical et président du comité de sécurité de sa section locale.

Jack Whittaker a participé activement à la vie de sa collectivité et il était échevin à Osoyoos.



Douglas Young, libéral, Acadie-Bathurst

Douglas Young est enseignant, radiodiffuseur, avocat et homme d'affaires. Avant d'être élu à la Chambre des communes en novembre 1988, il oeuvrait en politique provinciale. Il a été élu député provincial pour la première fois en 1978. Il a par la suite été réélu en 1982 et en 1987. Il a été nommé ministre des Pêches et de l'Aquaculture du Nouveau-Brunswick en 1987 et il a occupé la direction du parti libéral du Nouveau-Brunswick, de 1981 à 1983.

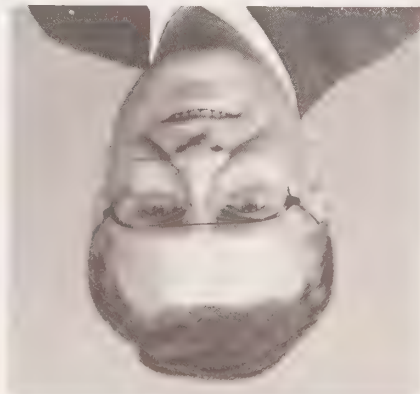
M. Young était membre du Comité permanent des finances et il est actuellement critique officiel de l'opposition pour les affaires qui intéressent le Conseil du Trésor.



Comme vous pouvez le constater, les membres du Comité des comptes publics apportent une expérience très diversifiée à leurs fonctions. Cette diversité sera utile en raison de l'éventail de questions qu'ils auront sans doute à traiter. L'avenir s'annonce bien pour ce qui est de la productivité du Comité, de son dynamisme et du vif intérêt qu'il porte aux travaux du Bureau.

Bill Casey, progressiste conservateur, Cumberland-Colchester Vice-président

Bill Casey était un homme d'affaires avant d'être élu à la Chambre des communes en 1988. Il était propriétaire d'une concession d'automobiles et d'une entreprise manufacturière. Il siège au conseil d'administration de Tidal Power Corporation depuis 1981. En outre, Bill Casey a participé à des activités communautaires à titre de président des commissaires d'école de Brookdale (1985-1988), de président de la Flowers of Hope Campaign (1988) et de directeur des Jeux olympiques spéciaux de la Nouvelle-Écosse (1988). Il est titulaire d'un certificat en sciences et d'un diplôme en génie.



Eugène Bellemare, libéral, Carleton-Gloucester

Eugène Bellemare était membre du dernier Comité des comptes publics. Titulaire d'une maîtrise en éducation, c'est un ancien enseignant au niveau secondaire et administrateur de programmes d'éducation permanente. Avant 1988, année de son élection à la Chambre des communes, il occupait en politique municipale. Il a fait partie du conseil municipal de Gloucester, de 1970 à 1988, et du conseil de la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, de 1980 à 1985. En 1966, il a également siégé à la Commission des écoles séparées de Gloucester à titre de conseiller.



Gabrielle Bertrand, progressiste conservatrice, Brome-Missisquoi

Gabrielle Bertrand a été élue à la Chambre des communes en 1984. Depuis, elle a été secrétaire parlementaire du ministre de la Santé et du Bien-être social et du ministre de Consommateurs et Sociétés. Elle a fait partie du Comité permanent de la santé et du bien-être social, des affaires sociales, du troisième âge et de la condition féminine, du Comité permanent de la justice et du solliciteur général ainsi que du Comité Beaudoin, comité mixte spécial chargé de faire des recommandations sur le processus de modification de la constitution.

Avant son élection au Parlement, Mme Bertrand était une personne bien connue au Québec et elle participait activement au travail d'organisations communautaires.



Bill Kemppling, progressiste conservateur, Burlington

En plus de sa participation au Comité des comptes publics, Bill Kemppling fait fonction de secrétaire parlementaire du président du Conseil du Trésor et du ministre d'État aux Finances. Il a assumé la présidence du Comité permanent des affaires émanant des députés et de nombreux comités du caucus. Il a également fait fonction de secrétaire parlementaire du ministre d'Emploi et Immigration et du ministre des Travaux publics. Il a aussi fait partie du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques pendant sept ans.

Il a servi dans l'Aviation royale canadienne au cours de la Seconde Guerre mondiale. Après la guerre, il a enseigné pour ensuite devenir homme d'affaires. Il a été élu à la Chambre des communes en 1972.



Place au nouveau Comité des comptes publics

par Holly Shipston,
liaison avec le Parlement

La troisième session de la trente-quatrième législature s'est ouverte en mai, sous le régime du Règlement révisé qui avait été adopté à la fin de la session précédente, après une vive controverse. Le 24 mai, c'est donc le Comité permanent et législatif sur la gestion de la Chambre plutôt qu'un Comité de sélection qui a déposé son deuxième rapport. Il y recommandait la composition des comités permanents et législatifs de la Chambre.

Dans le rapport, neuf membres étaient nommés au Comité des comptes publics (CCP). Le 4 juin 1991, à sa réunion d'organisation, le Comité a élu un président et deux vice-présidents (aux termes de l'ancien Règlement, un seul vice-président suffisait). Étant donné la nature non partisane du Comité, on a respecté la coutume voulant qu'un représentant de l'opposition soit nommé président et que des représentants du parti au pouvoir soient nommés vice-présidents. Ce changement a pour effet de renforcer la représentation du parti au pouvoir à la tête du Comité. Selon sa pratique habituelle, le Comité a invité un représentant du Nouveau Parti démocratique à siéger au sous-comité du programme et de la procédure (Comité de direction) avec le président et les vice-présidents. Au moment où nous rédigeons l'article, le Comité fonctionnait avec un seul vice-président. Une élection pour remplacer M. Jean-Pierre Blackburn au poste de vice-président n'a pas encore eu lieu.

Le Comité des comptes publics est le comité de vérification du Parlement. Les Comptes publics du Canada et le rapport du vérificateur général sont automatiquement et définitivement transmis au Comité dès qu'ils ont été déposés à la Chambre. Le Comité se sert de ces documents pour s'enquêter sur la façon dont les ministères et organismes du gouvernement dépensent les fonds publics. Depuis sa création, le Comité a entrepris un ambitieux calendrier d'audiences qui ont généralement lieu les mardi et jeudi avant-midi. Jusqu'à ce que nous ayons déposé notre rapport annuel, le Comité s'est concentré sur le suivi des questions soulevées dans le rapport de 1990 qui restaient à examiner. Pour ce qui est du calendrier des audiences du printemps, le Bureau prévoit une saison occupée.

Voici les membres du nouveau CCP.



Photo prise par F.R. Leclair, Ottawa.

Jean-Robert Gauthier, libéral, Ottawa-Vanier
Président

Chiropraticien de profession, Jean-Robert Gauthier est député depuis 1972. Pendant sa carrière parlementaire, il a fait partie du Comité permanent de la gestion et des services aux députés et du Comité permanent des prévisions budgétaires en général. Il a présidé de nombreux autres comités de la Chambre des communes, notamment le Comité de la santé et du bien-être social et le Comité des prévisions budgétaires. En 1975 et 1976, il s'est vu confier le poste de secrétaire parlementaire du ministre d'État chargé des Affaires urbaines. De 1984 à 1990, il a été membre du Comité permanent sur la politique et les programmes en matière de langues officielles, dont il a été coprésident en 1980.

De février 1990 à février 1991, il a occupé le poste de leader de l'opposition en Chambre. Entre novembre 1988 et février 1990, il a fait fonction de leader suppléant de l'opposition en Chambre et entre novembre 1984 et septembre 1990, il a été whip en chef de l'opposition et porte-parole officiel des groupes linguistiques minoritaires.

Jean-Robert Gauthier est aussi membre du Bureau de régie interne depuis 1984.



Réflexions

L'un des privilèges dont s'assortit le poste de vérificateur général du Canada est la possibilité de travailler directement avec les représentants élus des Canadiens à la responsabilisation du gouvernement en matière de ressources humaines et financières. Je me reporte précisément à nos témoignages devant le Comité permanent des comptes publics et, à l'occasion, devant d'autres comités permanents de la Chambre et du Sénat.

C'est là qu'on nous demande d'expliquer les questions soulevées dans le rapport annuel. Après avoir entendu nos témoignages et ceux des représentants du ministère visé, le comité soumet habituellement un projet de rapport à la Chambre dans lequel il formule ses propres recommandations en vue d'améliorer la situation.

Il me semble évident qu'un Comité des comptes publics fort et actif peut faire beaucoup pour faire ressortir, renforcer et appuyer les positions que le Bureau a prises dans son rapport au Parlement. En fait, nous dépendons bel et bien du Comité pour donner une «poussée» supplémentaire à notre travail — pour faire en sorte que les choses changent vraiment, que les améliorations proposées se concrétisent et que des progrès soient enregistrés tout au long de l'exercice plutôt que pendant les quelques semaines qui précèdent ou suivent la présentation de notre rapport.

Il m'apparaît aussi clairement que le Comité dépend du Bureau pour avoir une bonne information au sujet des problèmes à régler et pour avoir de bonnes indications concernant ce qui doit être fait, surtout à l'approche d'une

audience. Depuis le début de sa vie relativement courte, l'actuel Comité des comptes publics a montré qu'il était prêt à attaquer les difficultés de front et à insister, de façon non partisane, pour avoir des explications et des engagements clairs de la part des hauts fonctionnaires.

Ce Comité a été mis sur pied le printemps dernier à l'ouverture de la présente législature du Parlement. Ses neuf membres représentaient un éventail considérable de milieux professionnels et des électeurs aux intérêts très variés. Leur expérience personnelle en politique fédérale va de trois à près de vingt ans. Deux d'entre eux ont été whip en chef de leur parti et un autre a été leader de son parti en Chambre. Lorsqu'il a établi son calendrier de l'automne, le Comité a envoyé deux messages clairs aux bureaucrates. Il leur a d'abord dit qu'il appuyait les travaux de suivi du Bureau en convoquant deux audiences sur des activités de suivi mentionnées dans le rapport de 1990. Il a ensuite établi son calendrier d'audiences de l'automne de façon très dynamique en prévoyant des audiences sur six questions différentes au cours des deux premiers mois de travail. Ce calendrier découlait en partie d'un examen des rapports périodiques que le Comité avait demandé aux ministères de lui faire parvenir pendant les mois d'été.

À mon avis, les mesures que le Comité a prises dénotent deux choses pour le Bureau. Premièrement, il est très probable que les ministères qui ne sont pas en mesure de faire état de progrès importants dans la solution des problèmes décèlent par nos vérifications aient à se présenter

devant le Comité pour en expliquer le pourquoi. Deuxièmement, comme le Comité se réunit fréquemment, le Parlement sera probablement saisi d'un plus grand nombre de questions prioritaires qu'il ne l'a été au cours des dernières années.

Ces signes révèlent l'existence d'une relation forte et dynamique avec notre client parlementaire. Pour ma part, j'ai l'intention de continuer à cultiver cette relation en étant réceptif et sensible aux intérêts et aux préoccupations des parlementaires. Ce sont, après tout, les principaux intéressés. Je tiens aussi à ce que le Bureau continue à insister sur les résultats tant dans la conduite et le rapport des vérifications que dans sa façon de gérer ses affaires. L'accent ainsi mis sur les résultats, sur ce qui compte et sur les intérêts des clients qui s'y rattachent cadre très bien avec la philosophie de gestion de la qualité totale (GQT) qui se développe au sein du Bureau.

L. Denis Desautels, FCA

L. Denis Desautels



Table des matières

1	Réflexions
2	Place au nouveau Comité des comptes publics Holly Shipston, Liaison avec le Parlement, présente des données biographiques sur les membres du nouveau Comité des comptes publics.
5	Vérification de la gestion des parcs automobiles au gouvernement fédéral Theresa Duk, directrice, Opérations de vérification, trace les grandes lignes de cette vérification spéciale, truffée de difficultés depuis le début des travaux jusqu'à l'étape finale du rapport.
7	Examen critique, par le Comité des comptes publics, de l'obligation de rendre compte de l'Agence canadienne de développement international Peter King, directeur et spécialiste fonctionnel, Direction des grands projets d'immobilisations, explique comment le Comité des comptes publics peut servir de tribune efficace pour la résolution de désaccords.
9	Une comptabilité verte Dan Rubenstein, Directeur principal de la planification, qui a mérité un prix pour cet article paru dans <i>Camagazine</i> , discute de la façon dont la reconnaissance des obligations environnementales modifie notre vision de la comptabilité.
13	La bureaucratie : ce qu'elle est, ce qui la cause, ce qui en permet le contrôle Opérations et papeterasserie inutiles... Mais, selon Peter Simeoni, la bureaucratie peut aussi être un outil puissant pour la réalisation d'objectifs communs.
	<i>Couverture</i> Dan Rubenstein (à gauche) reçoit le prix Walter J. MacDonald de Marc Paradis au nom de l'Institut canadien des comptables agréés pour son article <i>Une comptabilité verte</i> réimprimé en grande partie dans le présent numéro à la page 9.

Opinions

Directeur principal John Zegers
Rédactrices Pat Forsberg Ann Wesch Iladimi Wilson
Rédacteur adjoint Lucien Quinly
Collaboration à la rédaction Neil Wilson
Photographes Jennifer Hicks Peter King Jean-Luc Tétreault Ann Wesch
Édition et arts graphiques Christina Daly Sylvie Lepage Brian Perkins Yvonne Pratt
Adjointes à la production Pat Davis Lynda Sayer
Traduction Thérèse Dion-Renaud Louise Gagnon Carolina Rot
Conseiller à la rédaction Mike McLaughlin
Imprimeur M.O.M. Printing
Opinions est publié tous les trois mois par la Direction des rapports et des communications. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste de distribution à :
Opinions, arrêt 11-13 Bureau du vérificateur général du Canada 240, rue Sparks, tour ouest Ottawa (Ontario) K1A 0G6 ISSN 0822-1014 Vol. 9 N° 3



Options

Bureau du vérificateur général du Canada

CAI
AG
-063

Document
Publication

Opinions

Office of the Auditor General of Canada



Vol. 10 No. 1 • 1992

Opinions

Principal
John Zegers

Editors
Leslie Goddard
Hladini Wilson

Associate Editor
Christine La Salle

Photographs
Ann Wesch
Canadian Centre for
Management Development

**Desktop Publishing
& Graphics**
Linda Gaspar
Anne King
Yvonne Pratt

Production Assistants
Pat Davis
Lynda Sayer

Translators
Thérèse Dion-Renaud
Louiselle Gagnon
Carolina Rott

Editorial Advisor
Michael McLaughlin

Printer
M.O.M Printing

Opinions is published every three months by the Reports and Communications Group. Please address all correspondence and changes of mailing labels to:

Opinions, Stop 11-13
Office of the Auditor General of
Canada
240 Sparks Street, West Tower
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 10 No. 1

Contents

Reflections	1
Tabling of the 1991 Annual Report	2
Mark Hill, Parliamentary Liaison, describes the activities of 3 December 1991	
The Media React to the Annual Report	4
Jennifer Hicks, Public Affairs, provides excerpts from media coverage of the Annual Report.	
Audit Advisory Committees - Some Advisors' Views	8
Four advisors provide their perspectives on the purpose, the role and the composition of audit advisory committees.	
PS 2000 ... A Current View	17
This article provides extracts from a report first issued by the Office of the Auditor General in February 1992.	



Cover

Canada's ninth Auditor General, Denis Desautels, presented his first annual Report on 3 December 1991.



Reflections

As I approach the first anniversary of my appointment as Auditor General and reflect on the events of a very challenging year, I recall that one matter on which my views were sought virtually from the outset is Public Service 2000 (PS 2000).

According to the government, PS 2000 represents “the measures necessary to safeguard and promote the efficiency and professionalism of the Public Service in order that it may serve Canadians effectively into the 21st century”. It proposes a change in management approach - “a focus on results rather than process, flexibility rather than conformity, judgement rather than rules, innovation rather than risk aversion”. It also proposes giving additional authority to operating departments, and delegation of authority within departments to the lowest reasonable levels, in order to provide a more responsive and efficient service. In turn, it foresees more meaningful accountability for the use of authorities.

Soon after my appointment I publicly expressed support for the objectives and principles of PS 2000. I did so because they are generally consistent with good management practices, and because the initiative has the potential to resolve issues, particularly human resource management issues, that the Office has identified over the last decade.

I have continued to support the initiative through dialogue with officials, our 1991 Report to the House of Commons, and

presentations and comments to parliamentary committees such as the Standing Senate Committee on National Finance, that is studying PS 2000. I am convinced that the management approach PS 2000 proposes - with its shift in emphasis from process to results, and its acknowledgement that improving service also means making employees feel valued - **can and must succeed.**

Despite my belief in the potential of PS 2000, I am not offering it blanket support. I will continue to make known my expectations on such matters as the need for prudence and probity, clear accountability and appropriate controls, and as necessary, raise concerns about the initiative, its implementation, or problems we see on the horizon. My purpose in doing so is neither to discredit nor to diminish the significance of PS 2000, but to foster positive discussion and debate that can contribute to its success.

Our 1991 annual Report serves as an example of this approach. In it we gave illustrations of managers' initiatives which improved the delivery of services at a lower cost to taxpayers, but that in our opinion, did not satisfy the requirements for parliamentary control. We emphasized the importance, in this period of change, of ensuring that managers understand - through training and guidance - how the parliamentary control framework will be applied.

Beginning on page 17 of this issue is an article that presents a current view of PS 2000. It discusses the progress of the initiative, and



factors - such as the need for parliamentary support - that will bear on its success.

We will continue monitoring the progress of the initiative both “at the centre” and across departments. In addition, we will be observing and reporting on aspects of its implementation during the course of our ongoing audits.

While we recognize that it may be early yet, ultimately the success of PS 2000 should be measured not only in terms of activities, but more importantly, in terms of outcomes. In carrying out audits over the next few years this will be taken into account. For me, PS 2000 is a necessary step in the modernization of our federal administration — it cannot be allowed to become just another acronym.

L. Denis Desautels, FCA

Tabling of the 1991 Annual Report

by Mark Hill

Principal, Parliamentary Liaison

3 December 1991 was an exciting day in more ways than one for our new Auditor General (AG) to have his first annual Report tabled in the House of Commons. Blowing snow and icy roads made walking and driving hazardous and challenged the logistics of the day. Nevertheless, tabling day 1991 unfolded without mishap, to the delight of its many participants.

Although the act of the Speaker laying the Auditor General's Report on the table of the House of Commons is accomplished in the wink of an eye, countless hours of preparation by the Office of the Auditor General (OAG) staff and others are involved.

This article describes some of the planning leading up to tabling day, the roles of various players, the events of the big day itself and the aftermath.

Planning

Planning for tabling day began in the early summer. The Parliamentary Liaison Group (PLG) prepared two schedules: one outlined the critical path for the preparation of the AG's briefing notes by audit teams, and the other was a checklist that detailed what should be accomplished each week starting in September and counting down to 3 December.

The drafting, editing and production of briefing notes to support the Auditor General was the focus for many OAG staff during the fall. The resulting product was a volume of several hundred pages, listing the main messages for each Report

segment, the related principal references from the Report and other explanatory material. The actual briefing sessions with the AG were held in the weeks prior to tabling.

At the same time, PLG was busy liaising with various parties to sort out the details and co-ordinate logistics with respect to accommodations and security on Parliament Hill, staffing, catering, delivery of supplies, and distribution of copies of the Report and its electronic version, as well as videotapes of the Report highlights.

Many Players

It would not be possible to organize and conduct an event such as tabling day without the involvement and co-operation of many people.

First and foremost, the co-operation of the Speaker of the House of Commons must be secured to table the Report at 2 p.m. rather than at the usual (earlier) time for the tabling of documents during Routine Proceedings. This timing ensures that Members of Parliament (MPs) have the first opportunity for dealing with the Auditor General's findings in a public forum. As well, this allows time for the media lockup, the MP preview and the Public Accounts Committee (PAC) in-camera hearing to be held in the morning. The wishes of the PAC must be ascertained and their assistance sought to arrange accommodation on Parliament Hill for the two events. Many House of Commons staff become

involved: security services, distribution, and accommodations.

Key contributors from the OAG include Materiel Management for supplies and distribution, Information Technology for OAG text services, Audio-Visual for supplying and running the video, the Library for furnishing background documents, and many volunteers who provide administrative support in staffing the two events.

Media Lockup

Despite the challenging weather, turnout at the media lockup was good. Well over 100 journalists and technicians participated. The wire services arrived early to set up banks of computers for their staff. When we officially opened the doors of room 200 in the West Block at 9 a.m., there was a small crowd waiting. A steady trickle of journalists willing to sign an undertaking to be "locked up" ensued. Around noon the photographers and camera operators arrived to photograph the Report and shoot background footage.



Jean-Robert Gauthier, M.P., Chairman of the Public Accounts Committee; and Larry Meyers, Deputy Auditor General, Audit Operations confer at the in-camera meeting.

It was fascinating to watch the approach taken by journalists faced with the onerous task of digesting the 500-plus page Report on diverse subjects in no more than five hours. The main points booklet appeared to be a popular starting point. In addition, the annual Report video was available for viewing on request, OAG text search of all annual Reports since 1981 was offered and chapter authors were on hand to explain. The momentum built slowly until lunchtime, when the pressures of looming deadlines started to emerge. There were groups of journalists huddling, others were searching out chapter authors and questioning them, and photographers were taking pictures of the annual Report.

Members of Parliament Preview and In-Camera Hearing

A very different event was running concurrently with the media lockup. In the Centre Block Railway Committee Room, the Public Accounts Committee hosted a confidential preview of the annual Report and held an in-camera hearing. Our Office provided the administrative support, supplying both the Report video and OAG text-search services.

The purpose of this event was to allow time for Members of Parliament and their research staff to become familiar with the contents of the Report so that they could deal with it during Question Period following the tabling. Unlike the media lockup, MPs are free to come and go (although they must leave their copies of the Report behind and not divulge its contents before it is tabled). The research staff had to agree to stay in the room until tabling.

During the in-camera hearing, the Auditor General provided an overview of the Report and

responded to the questions of Committee members and other MPs. Although the meeting is "off the record", it is safe to say that the MPs were interested in a variety of matters raised in the Report, with no one issue dominating the discussion.

After Tabling

After the Report was tabled at 2 p.m., more activity ensued. Copies of the Report, in both official languages, were delivered to the office of each Member of Parliament. Copies were also delivered to the Press Gallery and National Press Club. OASIS (the parliamentary television network) was given copies of the video and the Parliamentary Library received copies of the EDP version of the Report (both the 1991 diskette and the 11-year compact disc).

The Auditor General, as is the custom, did not attend the media lockup, but instead met with the press at 4 p.m. At 6 p.m., he and many others tuned in to radio and television newscasts for the early media coverage.

In the days and weeks after tabling, PLG closely monitored Question Period. On tabling day, the Report dominated. The leaders of both opposition parties questioned the government on key findings. Interest in the Report was strong and sustained until the House adjourned on 12 December.

As a follow-up, PLG obtained individually bound copies of all the Report chapters and sent each chapter to the chair person and members of all standing committees



Larry Meyers, Deputy Auditor General, Audit Operations; Auditor General Denis Desautels; and Raymond Dubois, Deputy Auditor General, Audit Operations at the in-camera meeting.

of the House with responsibility for the entities involved. The Office provides this service to ensure that members of these committees have ready access to the Report segments of direct interest. In the past, this had led to the Auditor General being invited to appear before committees other than the PAC.

PAC Hearing Schedule

The PAC held its first public meeting after tabling on 5 December. The order of the day was to commence consideration of the Report and determine which chapters warranted hearings after the Christmas recess. The Auditor General was on hand to answer questions and offer assistance. On tabling day, he had provided a letter to the Committee suggesting Report topics for priority consideration.

At the time of writing, the PAC had scheduled hearings for early February on the Public Accounts of Canada 1990-91 as well as Debt Management and Employee Pensions (chapter 8). The spring promises to be a busy one. Likely topics for further hearings include the Environment chapter, the COSICS audit note and the Secretary of State - Translation Bureau audit.

The Media React to the Annual Report

by Jennifer Hicks
Public Affairs



Deborah Dowling, National Economics Correspondent with the Ottawa Citizen, with Dennis Paproski.

Media coverage of Auditor General Denis Desautels' first Report to the House of Commons was dominated by several issues, including debt management and employee pensions, assistance for farmers, and accountability for spending on native programs.

Other audit findings that made headlines and news broadcasts were complicated tax forms, crowded border crossings, and an inadequate computer system. The Auditor General's call for a "scorecard" on government financial performance was addressed. Overpayments in student loans, slow action on environmental programs, insufficient vehicle management, and the costs of translation were also featured.

And, of course, Denis Desautels was in the spotlight as journalists tried to identify the style and substance of the new Auditor General.

Accountability

Front page headlines create a first impression and set the tone for coverage of the Report. This year, many focussed on accountability with such headlines as "Accountability nil: auditor" (Saint John Evening Times-Globe) and "Le vérificateur général dénonce le peu de transparence d'Ottawa" (Le Devoir). Some tried to be positive: "Report from auditor reveals some improvements, but..." (Red Deer Advocate), while others were highly critical: "Federal spending adds up to mess" (Calgary Sun) and "Ottawa dépense sans contrôle" (La Presse).

Pension Funds

One of the most widely covered issues was the government's management of debt and employee pension funds. For years, the federal government has borrowed from the pension accounts of public employees to help finance its deficit and debt. The Auditor General's



Laptop computers make it easy for reporters to file their stories.

call to evaluate the financial implications of this practice led to some dramatic headlines: "Pension funds plundered" (Ottawa Citizen) and "Ottawa bleeds pension fund" (Kitchener-Waterloo Record). In some instances, as in these headlines, the media went beyond the Office's intended message. The story also sparked comments from financial analysts who defended the government's actions and from those who called for a fundamental reassessment of the current approach.



Journalists search through the annual Report looking for highlights.



Room 200 of the West Block of the Parliament Buildings was a beehive of activity.

Native Peoples

Another prominent issue was the lack of planning and accountability for money given directly to Canadian native peoples. One article tried to sum up the whole audit in its first sentence: "The federal government doesn't keep proper tabs on almost \$2 billion spent annually on native peoples, provide enough houses on reserves, or settle land claims quickly enough, the Auditor General reported Tuesday" (The Province, Vancouver).

Farm Aid

Farm aid received a lot of attention, especially in prairie province newspapers: "Farm programs vague: Safety net and crop insurance plans don't have final objective" (Regina Leader-Post) and "Farm programs mass of confusion, report says" (Brandon Sun). The audit found that a lack of clear objectives and program evaluations makes it difficult to assess the effectiveness of agricultural aid.

Environmental Issues

The Report noted that responsibility for the environment in Canada is shared among several departments and levels of government. It pointed out that the federal Department of the Environment and its provincial counterparts have not established who is responsible for what, leaving many potential holes in environmental protection. Journalists tended to focus, however, on another point raised in the Report: slow progress and inadequate information about federal environmental programs. The government also reacted to this audit: "Charest promises to improve accuracy of ministry papers" (Globe and Mail). Newspapers in southern Ontario seized on the audit's review of the implementation of the Great Lakes Water Quality Agreement: "Lack of government goals stagnates water quality" (Trentonian/Tri-County News).

Taxation

The audit of taxpayer services at Revenue Canada — Taxation seemed to strike a chord across the

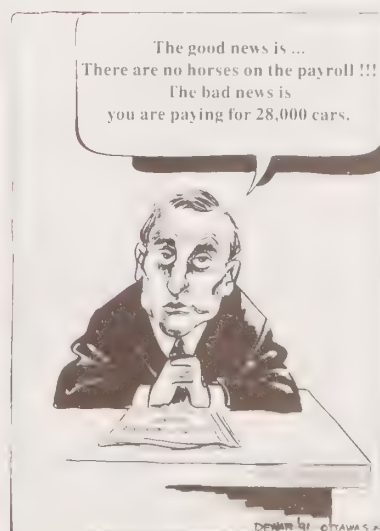
country and was featured in most newspapers. "Income tax forms are still too difficult for millions of Canadians and it takes persistence to get questions answered, the Auditor General reported Tuesday" (Moncton Times-Transcript).

Customs and Excise

There was a similar response to the report on Revenue Canada — Customs and Excise. The Hamilton Spectator reported that "Revenue Canada was caught flat-footed by the cross-border shopping craze". Other articles reported on weaknesses in measures to prevent drug smuggling.

Government Waste

Specific examples of waste were singled out, such as the "\$53 million dollar computer system (that) still doesn't do its intended job" (Vancouver Sun). The External Affairs computer project was meant to transmit classified information to embassies around the world. Auditors found that it was two years behind



Cartoon Courtesy of the Ottawa Sun.

that it was two years behind schedule and not fully able to carry out its intended purpose.

Translation Bureau

The audit of the Secretary of State Translation Bureau received a fair amount of attention. “Le vérificateur pointe le Secrétariat d’État du doigt” (Le Droit). This audit looked at overall management of the bureau, in particular at production costs, translator performance, human resource management, and work climate. It also examined the costs and benefits of contracting out work to freelance translators.

Student Loans

Problems with the student loans program were also profiled. The government covers the interest costs of these loans until six months after studies are completed. The program also provides for an additional 18-month free period if the borrower is unemployed or unable to work because of illness or incapacity. Auditors discovered that some students misrepresent or



Journalists at the Canadian Press (CP) desk work with their computers.

understate their financial resources on their loan applications and therefore receive more money than they should: “Little lies by students cost taxpayers millions of dollars a year”, reported the Thunder Bay Chronicle-Journal.

Fleet Management

Most newspapers and broadcasts referred to the audit of fleet management and the question of ministerial travel: “The

government is sloppy in managing its fleet of almost 30,000 vehicles and seems indifferent to how cabinet ministers use government jets” (Halifax Chronicle-Herald).

Financial Scorecard

Finally, the Auditor General’s suggestion of a financial “scorecard” for government received favourable attention: “Taxpayers need score-card to track deficit-reduction plan” (Ottawa Citizen). The idea is that the government should compare its financial predictions for the year with the actual results. This scorecard would give a better idea of how well the government is meeting its own goals.

The Report Itself

Much of the discussion of the 1991 Report concerned its overall tone and content. In particular, many commentators felt that the report contained fewer “horror stories” than usual.

Columnist Don McGillivray pointed out that “News people still turn up for the unveiling of the report,



Highlights of the annual Report are available on videocassette.

poised to record horror stories and boondoggles. In recent years, there have been more disappointments than satisfaction. But perhaps," he continues, "government...is just too big for the hit-and-run tactics used 20 years ago... It makes good copy but it's petty stuff." Nonetheless, according to a Windsor Star columnist "You could hear the sighs of disappointment Tuesday as reporters plowed through (the report), desperately seeking...titillating tidbits".

Some interpreted fewer horror stories as a sign of weakness. The Ottawa Sun was especially critical, with headlines such as "Auditor General's debut report raises question over toughness" and comments such as "Go ahead Denis! Make my day. Hit me with your handkerchief one more time!" (This echoes the media reaction to Ken Dye's first report as Auditor General ten years ago, when he was described as "charmingly naive", "low-key", and "mild-mannered")!

Many others found a Report of substance (and even one with horror stories). La Presse wrote that "Le rapport annuel du vérificateur est de moins en moins drôle, et de plus en plus terrifiant." In the Toronto Star, columnist Carol Goar found that "...in its own way, (the report) is as disturbing as any previous appraisal", while an editorial called it "useful and pragmatic". The Ottawa Citizen felt that it contained "provocative questions" but warned that next year, they will look for "a report with more bite". The Hill Times concluded that "the Desautels report raises our expectations of better government."

The Globe and Mail's Jeffrey Simpson took a different angle and criticized the impact of value-for-money auditing on government growth. "Indeed, it

stretches the truth only a trifle" he said, "to argue that the yearly reports of the auditor-general made everything worse, because they encouraged this proliferation of bureaucrats pushing paper, attending meetings, preparing multiple-year programs to satisfy the demands of process."

A Toronto Star editorial suggested the opposite, saying that "Getting a grip on all these management problems may well be as important to effective government as trying to solve them with changes to the Constitution."

The Auditor General

Inevitably, discussion of the Report turned to discussion of the Auditor General himself. Columnists and editorialists across the country compared the new to the old and evaluated the impact of the new approach.

Much of their assessment was based on the Report's first chapter, which represents the Auditor General's personal reflections. In it, he focussed attention on the most important themes and findings in the Report. He also described his approach to the job and the direction he intends to take in the future.

"The auditor general's report last week set a new tone for watching government spending" wrote the Stratford Beacon Herald in an editorial about his observations. They concluded that "...the current auditor general wants to take a whack at the very culture of government in this country." The Edmonton Journal commented that "Desautels, in a switch of emphasis, has looked at the big picture." Others repeated Desautels' complaint about the amount of talk in Ottawa about accountability:



The Toronto Globe and Mail's National Reporter, Hugh Winsor, speaks to John Hutchinson.

"Si, au moins, on obtenait des résultats" responded Le Soleil (Québec).

Denis Desautels himself was described as "candid", "highly respected", "reasonable", and even "courtly and soft-spoken". One paper accused him of being "naive", while another praised the "spirit he brings to his job".

Columnist Douglas Fisher said he saw "Desautels as a change in style, not substance." And La Presse found that "De toute évidence, si on se fie à son premier rapport, Denis Desautels a l'intention de faire preuve de la même tenacité, de la même maîtrise des dossiers, de la même fermeté que son prédécesseur."

The final theme that emerges from the editorials and columns is the increasing importance of the Auditor General's role. Calling for more than just one report a year, The Vancouver Province wrote that "we want to hear from Desautels more often. His job has suddenly become a national priority."

Audit Advisory Committees - Some Advisors' Views

The Comprehensive Audit Manual (CAM) describes the audit advisory committee as a "key element in the consultation process" of the Office of the Auditor General (OAG). Advisory committees are, in fact, required for all but attest audits.

The advisory committee is designed to provide a forum in which auditors can present plans, findings, conclusions and recommendations. The counsel of advisors helps the Office meet its standard of high-quality work, which is particularly important in the preparation of the Auditor General's annual Report to Parliament.

At least four advisories are held for each chapter of the Report.

Both internal and external advisors provide valuable support through each stage of chapter development. They are often called upon to exercise their professional judgment in situations where criteria are imprecise or ambiguously applied.

Whether strategic or technical, their advice enables the teams to give their audits maximum effect, ensures the logic and fairness of the chapters' assessments and recommendations, and establishes a secure base for reporting on the government's use of public money.

The following excerpts from interviews with Assistant Auditors General Michael McLaughlin and David Rattray, Ron Moore, who is responsible for central review, and Albert Johnson, who has served as an external advisor for many audit teams, provide four perspectives on the purpose, the role and the composition of audit advisory committees.

Michael McLaughlin

Michael joined the OAG as a director in 1979 after eight years in various areas of the federal public service.

Michael has worked on several audits, including Customs and Excise, Supply and Services, CIDA and External Affairs.

He has been active on a number of Office committees and has also been the annual Report schedule co-ordinator. Michael became Principal in 1981 and moved up to the PX2 level in 1986.

In 1989 he was promoted to Assistant Auditor General responsible for Reports and Communications and the Planning and Co-ordination Unit.

This year, Michael's involvement with the production of the Annual Report and his co-ordination of activity for future reports require him to sit on a number of advisory committees.



Opinions: *What is your role, as the Assistant Auditor General (AAG) of Reports and Communications, in the advisory committee meetings?*

M. McLaughlin: I have a role to play before, during, and after the advisory meetings. Before the meeting takes place I have responsibility for monitoring chapter production to ensure advisory committee meetings are scheduled. Advisors are elected by AAGs in

consultation with the DAG. I review the list of advisors. During the meetings, my role is to listen to the discussion from the point of view of an advisor who is not a member of the audit team and to provide guidance based on my experience with other advisory committees. I also gather material for Chapter 1. The main function of the committee is to provide a forum where

synergy can develop between the external advisors and the main internal advisors. Also, I have to judge from the Advisory Committee the extent to which the teams are going to be able to meet their schedules for report production.

After the meetings I will advise the report team of any potential scheduling issues or production issues. In addition, I will advise the Chapter 1 co-ordinator of potential issues for the Auditor General. Questions of office policy not resolved at these meetings, I will raise with the AAG.

At one point many teams thought it was a challenge process, so they would go in to defend what they had. Now we've convinced them that it's not a challenge process, but in fact an advisory process.

Opinions: *How much contact is there between you and the audit team before the first advisory committee meeting?*

M. McLaughlin: For government-wide, sectoral or special audits, we ask the audit principal to explain the audit to the Report Steering Committee, to outline the basic premises of the audit and the objectives and expected results. This must be done before they start the audit. At the Report Steering Committee, the audit team presents its case for space in the annual Report. The Committee tries to determine the key elements of the annual Report two and three years down the road.

For a multi-departmental audit, the lead time is usually at least two years in advance of the Report.

Opinions: *Did the CAM just describe advisory committees as they were, or did it provide new direction to the process?*

M. McLaughlin: The CAM describes best practice and provides a lot of flexibility to chapter authors in structuring advisory committees. We went through a period where people were having advisory committees because they felt it was pro forma, that they had to have one. Those didn't work very well. The advisors were frustrated, and the teams were saying that they weren't benefiting from the advisors' advice, but they weren't asking the advisors for advice! Then things loosened up, and we saw that they could run advisory committees in different ways. The Manual makes it clear that there are options. It specifies a minimum number of committee meetings, but it also suggests making other use of advisors. So the advisory committee has advanced quite a bit over the last few years, and we're certainly having useful meetings.

At one point many teams thought it was a challenge process, so they would go in to defend what they had. Now we've convinced them that it's not a challenge process, but in fact an advisory process. Hence they should be posing questions to the advisors as to how to deal with things and not just telling advisors how they dealt with issues. So that is certainly a different approach than in the past, and that's reflected in the Manual. There are other things in there as well. Section 6031 on consultation with advisory committees is general, but there are other references to advisory committees in the parts about the actual conduct of audit.

Opinions: *Do the meetings vary quite a bit in terms of agenda and also in terms of usefulness?*

M. McLaughlin: There are two different things that seem to happen. Some teams feel that they should have all-day meetings. I find that the usefulness of the afternoon session is diminished because the advisors are fatigued. Teams have to look at it from a perspective of how long they can maintain an attention span in a meeting format. A half-day meeting seems to work better even if some issues must be dealt with lightly. The teams will be better at managing their agenda if they have a short time. Otherwise the conversation drags on because they think they have all the time in the world.

Opinions: *How long a lead-in do the advisors have to read the advance notes for an advisory committee?*

M. McLaughlin: The teams tend to deliver more advance material than the advisors can reasonably absorb in the given time frame. Generally, however, the amount and presentation of material is improving. The material is sent five working days in advance. If you're an external advisor on one advisory committee that should be plenty of time. But as an internal advisor, when you're running to three or four of these meetings in the same week, to get all the material five days in advance means you're constantly reading advisory material, and sometimes it runs up to 60 or even 100 pages for one meeting. On the other hand, it is quite difficult and time consuming for the teams to distil their material into something that captures the main points. For early meetings, they feel that they should spend their time gathering rather than distilling material. So there is a

catch-22. I went to one meeting where they gave me a relatively small document that highlighted the material quite nicely. I was able to read the document several times and think about the issues, rather than just read and read to get to the end.

[... the advisors are] there to help the teams work through some of the issues they're facing.

Opinions: *Surely it helps the team to have a brief summary of the issues.*

M. McLaughlin: I found that the meeting becomes more focussed. The team does not need long presentations because the material has already been condensed in a very readable format.

But there are different styles. Some teams feel a need to do a formal presentation, but I think we've gotten over that for the most part. The time spent making presentations to advisors may be down to about 10 percent of the meeting time. This is about where I think it should be. Someone — usually it's the project leader — will moderate and focus on which issues need to be discussed. This person then responds to advisors' questions as they discuss points. But to go through a long presentation to the advisors, without asking them any questions or seeking their advice seems a waste of time. You may develop good presentation skills, and it may be the way you want to present your report to the department, but the advisors aren't the department or agency. They're there to help the teams work through some of the issues they're facing.

Opinions: *Would a one-to-one conference between an advisor and an auditor or the principal be as effective as the committee approach?*

M. McLaughlin: It's very effective in circumstances where you are looking for an individual to provide you with specific guidance in interpreting factors that are being brought to your attention. You may want someone who is technically very knowledgeable and able to read through evidence you have gathered. You may want to debate the merits of the case that the department is putting forward with someone who has technical knowledge.

What you don't want to do is substitute individual consultation for holding meetings, because the meeting provides this synergy of one advisor raising a point and another advisor, who hadn't thought about it, picking up on the point. That has become very important and gives the DAG and the AAG, who are going to be reviewing the audit chapter, a better understanding of the issues.

Opinions: *Is there a set number for the committees?*

M. McLaughlin: You must look at the dynamics and the number of internal people to determine the external numbers. You can't effectively run an advisory committee with more than three external advisors. On the internal side, you need to have the principal, the AAG in charge of the audit and the DAG. That's three. You've got to have the Chapter 1 person; that's four. You might want to invite another principal who has knowledge of the entity that you are auditing. So you've already got five internal people sitting at the meeting. Ron Moore is an essential external advisor; if you add three more you have a committee of nine.

The Auditor General also attends many advisory committees, which makes ten. If you get beyond ten, no one would have any time to express an opinion.

In addition to the advisors, the audit principal has to bring in certain team members: the directors and managers who want to know what the advisors have to say. And the editor also wants to come.

It would be better to have advisory committee rooms with two-tiered seating. The additional people would sit in the back row and not say anything unless the principal called on them. Team members have lots of opportunity to discuss points among themselves and should leave the advisory for the advisors to make their points.

Team members have lots of opportunity to discuss points among themselves and should leave the advisory for the advisors to make their points.

Opinions: *Are the advisors involved in the details of how the issues are reported?*

M. McLaughlin: The advisors are provided with a draft copy of the report and there is an advisory committee meeting to discuss the presentation of the report. Most of the external advisors will not say anything. I cannot recall any instance where an external advisor has come back to me and told me that the presentation of a report is wrong.



David Rattray

When David joined the Office in 1973, he already had 10 years of experience in a variety of fields.

David is always keen to face a challenge and has worked in almost all areas of the Office: Public Accounts, Crown corporations, Value-for-money audits (VFM), professional development, methodology, international work, and special examinations. He spent two years on assignment with the Comptroller General's Office and is currently active in the Certified General Accountants (CGA) Association and with Scouts Canada.

In 1988, David was promoted to Assistant Auditor General responsible for Defence, Justice, Solicitor General, Major Capital Projects and Energy, Mines and Resources. He is also responsible for the Office's initiative in implementing the

concepts of Total Quality Management. The broad range of David's past experience and present responsibilities has made him an ideal choice for advisories concerning several chapters. Also, in his capacity as Assistant Auditor General, David spends a great deal of time choosing and interviewing members for the advisory committees.

Opinions: *Could you tell us which advisory committees you serve on and what your area of expertise is?*

D. Rattray: I serve as an advisor on four or five committees a year because I have audit responsibilities for National Defence, Solicitor General, Energy, Mines and Resources, Capital Projects, and Materiel Management. For example, I sat on Customs for the program audit work they did in drugs and the interface with the 1990 RCMP chapter that dealt with a similar topic. The Public Works chapter committee related to my Group's Functional Responsibility Leader (FRL) responsibility for Materiel and Capital Projects. I'm currently sitting on the sectoral committee for Search and Rescue because of the Defence interface involved.

Opinions: *How do you select members for the advisory committees?*

D. Rattray: Generally, we try to pick people from various sectors: someone from the academic community, someone who has had senior departmental experience

(deputy ministers or assistant deputy ministers or, on the military side, generals or admirals), and someone from the private sector (former presidents of major corporations who have done contracting or supply work with the government in a relevant area). So we usually go with at least these three broad sectors, plus the compulsory members from inside the Office. We also may have either a Principal or an AAG who has a very direct interest in the major subject matters we're dealing with for interface reasons.

Opinions: *At what point are the audit issues narrowed down for a chapter?*

D. Rattray: It goes on throughout the audit process, but the heaviest scoping down of issues occurs generally in the planning phase, where the Principal, the key directors and I begin to sort out in our minds what issues are worthy of further audit. Such scoping depends on a variety of factors, which are summarized in several documents such as the CAM, the Scoping Study and team Long-Range Entity Plans.

Scoping decisions also happen through meetings with persons outside our Office, field trips, document reviews and by other means (generally just by keeping our ear to the ground), as well as through the formal audit process stages.

By the time we go to an audit advisory committee, I must have on side my DAG, the Principal, and the key directors who are set to lead the proposed major lines of enquiry. We're adequately briefed and as a team we've discussed the first draft of the survey report, although we've left several major issues on the table for advisory member input. We need to listen to advisors' comments and make a decision to include or exclude certain issues. We really need a high level of assurance from the advisors that we're sufficiently on side before we proceed further with the audit.

Opinions: *Have you ever been asked to not bring an issue forward even though you do have the evidence?*

D. Rattray: There have been cases where we have decided in the

best interests of national security not to go forward publicly. Instead, we've used management letters or Section 12 Auditor General management reports. We write to the department, the Treasury Board and the Comptroller General and lay out the circumstances and we come to an agreement about what corrective action needs to be taken. We're currently monitoring some situations now where we feel there is a national security concern.

Opinions: *Do the external advisors offer comments at the first advisory meeting?*

D. Rattray: Yes, but because it is a first meeting, comments tend to be of a very broad nature. The first advisory generally tends to be a team dump. The team put forward what they know about the programs or issues, and the external advisors more or less absorb. They need an opportunity to see the group dynamics as well as digest the volume of material from the first meeting. For most of them, the second advisory committee meeting is when they begin making a major contribution. At the second, third and fourth advisories, they are much more vocal, much more participatory in terms of issues and ideas.

Opinions: *Do the external advisors see the chapter after the department has made its comments?*

D. Rattray: That's one of the biggest shortcomings of the current advisory committee system. The last reworking of the chapter tends not to go by the external advisors. It's a logistics problem. As we get closer to the final clearance with the Deputy Minister we hold a series of meetings. We need rapid turnaround, and it's easier to get to the internal advisors for a quick response each time there are

changes. We try to involve as many external advisors as we can, but one on one, because we don't have time to set up a formal meeting that's convenient for everyone. However, I've never had advisors tell me they were disappointed or that we dropped their points in the published version. They do have major input in the Principal's chapter draft and often in at least a subsequent version.

Opinions: *Is there a security risk if someone from another country sits in on an advisory committee?*

D. Rattray: We have to be careful in terms of what chapter we'd go with. It is just not an option to have an international visitor sit through a National Defence or Solicitor General meeting in which we discuss any classified material. Audit advisory committee members must be security cleared. We have to be very careful and select members long enough in advance, because it sometimes takes a year to get security clearance.

Opinions: *Do the advisory committees satisfy the role set out for them in the Manual?*

D. Rattray: I think they do. The key is to select a good cross-section of advisors. We need that outside input at critical steps in the process. We need feedback from people who've worked in the programs, people who've studied and taught the subject material, people in the Office who've worked in similar areas. We need that assurance to say we are on the right track, so we can proceed with confidence.

Opinions: *Do you have any suggestions for improving the advisory process?*

D. Rattray: I wish there was better briefing for advisors. I still

get a sense that when some of the advisors show up for their first meeting, they're not exactly sure of their role, how far they're allowed to go and how open the discussion will be. I don't know if we just don't have time to brief them thoroughly or whether we don't do it well enough. I really wonder if it's not time for us to sit down and put something together, be it a booklet or an audio-visual or both. Everyone has a VCR at home where they could just watch a tape at their leisure. There could be a book to go with it. It's like a home study course. Such a briefing package could include footage of an advisory committee in operation; it could show a typical agenda, describe the role and responsibilities, how many times advisories meet, who sits on advisory committees, etc.

Opinions: *Have you proposed this?*

D. Rattray: No. The problem with proposing something is usually that you get tagged with doing it. But I guess I've done it to myself with this interview.

Another means of improving the operation of committees we are trying is going outside the Office for some of the meetings. The contractors and consultants seem to appreciate it. Sometimes three of the people on an advisory committee are from the same area, so we could take key people from the audit team and combine a field visit with an audit advisory committee. We could hold a meeting at one of the advisors' premises. We held one advisory this year in Toronto and found that cost-wise it came out just about even, plus we got in an additional field visit.

All in all, I think we get good value for the money we spend on advisors.



Ron Moore

Ron Moore has been a partner in Woods Gordon & Co. since 1957, specializing in assignments concerned with compensation, financial management and organization. He functions as the reference partner for the firm's consulting services in wage and salary administration, benefits, appraisal systems and executive compensation.

Ron began to work as an advisor to the Office in 1974 and now bears responsibility for central review and sits on the advisory committee for every chapter of the OAG annual Report. Ron studies the chapters for cohesive, rational and clear expression of the complex issues dealt with in the Report. His advice helps chapter authors to present pertinent information in proper context with grammatical, factual and conceptual correctness.

Opinions: *Do you find that the advisory committee process has changed quite a bit over the years?*

R. Moore: No, I don't think that the process has really changed that much. It's a bit different with the audits going from a system-based to a results-oriented approach, so that now we tend to get people who are more specifically oriented toward a particular topic or subject matter. But I don't think that the nature of the discussions has changed that much. They still take place at approximately the same juncture: at the end of the overview stage; at the end of the survey stage; at the end of the examination stage; and once the Principal's draft has been prepared.

Opinions: *Do the auditors seem to feel that they are being challenged by the advisors at the meetings, that it's necessary to defend the approach they are taking?*

R. Moore: It's certainly not widespread, but I have seen occasions where a member of the audit team presented a case and was devastated by the fact that the findings were challenged and eventually discarded. The advisors decided that the issues weren't

significant enough to pursue, and the auditor didn't have good back-up for the recommendations. That happens occasionally, but the presentations for the most part are very well done. I am full of admiration for the audit teams and the way they present the material and how well they are able to handle the advisors' questions.

There's no adversarial atmosphere; there's no malice in the sense of challenging to show that you're smarter than the auditor is. I think it's a very constructive atmosphere. Now, occasionally somebody might get off the track or off on a tangent, but most of the issues presented by the teams are very worthwhile.

I have seen occasions where a member of the audit team presented a case and was devastated by the fact that the findings were challenged and eventually discarded.

Opinions: *Could you compare the merits of one-to-one discussions with advisors and the committee meeting process?*

R. Moore: I think they both serve a useful purpose. The one-to-one approach gives the team a chance to pick the brains of an expert on particular topics. The advantage of the collective meeting is the interaction among the members of the advisory committee. Somebody will bring up a point, and somebody else will react to it and either refute it or build on it. You get a valuable synergistic effect with the whole committee. But it can be confusing when the Principal and the AAG get a lot of different viewpoints thrown at them. Sometimes the members tend to be a bit verbose, and therefore we don't cover the agenda.

One fault in the advisory committees is that even with the best intentions in the world, the Principals sometimes tend to put too much on the agenda. Then, either we don't have enough time for discussion or, if we do discuss issues fully, we can't finish the agenda. Occasionally, advisors are constrained by the fact that there's been so much discussion we hate to bring up any additional points, even when they may be important. So, it's a delicate balancing act.

Opinions: *Do you sit on every committee?*

R. Moore: It is mandatory for me to sit on every audit advisory committee that has to do with the annual Report chapters. I sit on advisory committees of other audits by invitation. For example, I sit on some special examinations committees. I don't sit on advisory committees for things like the House of Commons and the Senate, but I may review their reports.

Opinions: *What is your role in the process of central review?*

R. Moore: In the initial stages, I challenge the teams on things such as significance: Is this really worth reporting to Parliament? Are MPs going to be interested? Can you demonstrate that the problem is worth pursuing and spending audit resources on? That sort of challenge is very much a judgment call. In fact, one of the problems that still exists in the Office is that audit Principals don't always have a good feel for what is of significance or interest to parliamentarians.

Opinions: *Are the principals too close to the matter to see clearly?*

R. Moore: No, the significance to MPs is a purely subjective judgment. This question is dealt with to a certain extent in the Comprehensive Auditing Manual. It's really a matter of collective wisdom.

The advisors have to challenge the auditability and the audit worthiness of the issues that are raised, because most of the audit teams will raise far more than they can report. The Office has set a policy of 15 to 20 pages and six to eight main issues for each chapter. They don't feel parliamentarians can deal with more than that. So that means if you start out with 15 or 20 issues of potential significance, at some point you've got to start narrowing it down.

Opinions: *Do you find that auditors want to dig up horror stories, or are they afraid to rock the boat in case they anger the departments that they're dealing with and upset their relationship with them?*

R. Moore: There are conflicting objectives. I'm sure they've got to maintain that relationship. The PAC has said to us, don't give us these theoretical arguments. Don't speculate that something might be wrong; give us specific examples, give us illustrations of what's wrong, and then we can understand it. That's what leads to the horror stories. They've also asked the Office to give some idea of the savings our recommendations are likely to generate. That, of course, is a very difficult area to get into, because as soon as teams start talking about savings from the audit recommendations, the departments may say that they had already picked them up in their internal audit studies. Or they'll say they told us, and all we're doing is parroting or echoing them in our report.

The problem of putting too much emphasis on the savings that a recommendation will generate is that other benefits may be overlooked because they are intangible, even though they may actually be much more important than the dollar savings.

On the other hand, one of the most valuable chapters that we have in our annual Report is the follow-up chapter, where we show what has been done in response to our recommendations after two years. As I read through them, I get a real feeling of accomplishment, even though the changes that they've made have not necessarily resulted in reduced expenditures. Many of these things are dependent on decisions made by politicians, not

by bureaucrats; thus a logical decision may be replaced by a political decision. But still, it shows that they are trying to respond to the recommendations by doing things. One of the most difficult things for this Office is to measure the impact of our recommendations, to see how much real benefit our suggestions have been.

... one of the most valuable chapters that we have in our annual Report is the follow-up chapter, where we show what has been done in response to our recommendations after two years. As I read through them, I get a real feeling of accomplishment ...

Opinions: *Do you find that the external advisors generally tend to be more cautious than the auditors?*

R. Moore: No, I think it's the other way around. If anything, the advisors are pressing the audit team to bring out more and to "go for the jugular" to a certain extent, whereas the audit team are backing away and saying, "Now just a minute, we don't really have enough evidence to do that, and we don't think that it's reportable." No, I would think that the advisors often press the audit team to really zero in. Of course, occasionally, some of the advisors may have an axe to grind. They may represent a particular constituency. For example, they might represent a union or an association of manufacturers and have a message that they are trying to get across. So the rest of us have to guard against undue influence.



Albert Johnson

Albert Johnson, who graduated from Harvard University with a doctorate in Political Economy and Government, is now a senior research fellow for the Canadian Centre for Management Development.

Recipient of such honours as the Order of Canada and the Vanier Medal, Albert has occupied such senior positions as Deputy Minister of Finance for the Government of Saskatchewan, Economic Advisor to the Prime Minister on the Constitution (1968-70), President of the Canadian Broadcasting Corporation and Professor of Political Science at the University of Toronto.

Albert's practical experience and wisdom have proven to be valuable assets to the audit teams, and his services have been contracted by the Office for many advisory committees since 1982.

Opinions: *Could you describe your background?*

A. Johnson: I was the President of the Canadian Broadcasting Corporation for seven years, which is the maximum term of office for that position. Prior to that, in reverse order, I was Deputy Minister of National Health and Welfare, Secretary to the Treasury Board, and Advisor to the Prime Minister on the Constitution with the first constitutional reviews in 1968 to 1971. My first job in Ottawa was Assistant Deputy Minister in charge of federal - provincial relations. Before that I was Deputy Minister of Finance in Saskatchewan for 12 years. And before that I was a management consultant for the Department of Finance. So I have ended up where I started, in a sense! After I retired from the CBC I taught political science and public policy at the University of Toronto.

Opinions: *Which committees have you served on?*

A. Johnson: Agriculture — the Farm Credit Corporation. Then a series of others, including Environment, Fisheries and Oceans, Statistics Canada. Those are the most current ones.

Opinions: *Do you feel that a one-to-one approach between external advisors and the principals to discuss a chapter is as effective as the group advisory consulting process?*

A. Johnson: I think that both of them are very important and both of them are effective. I think it's more effective to have both than to have one. The great advantage of personal discussions with the principal is to get some sense of orientation so the advisor can match experience and background and perceptions against the direction of the audit, more or less to situate the audit in your mind. To begin relating it first of all to your field of expertise and secondly to your systemic view. If you've been a senior public servant in Canada for a long time, you probably have some view as to how the parliamentary system or the governmental system and the public service of the government of Canada function. So you want to achieve two objectives in acting as an advisor: first of all to bring whatever special expertise or knowledge you might have and secondly to bring a more systemic view of the issue in relation to the larger environment.

The degree to which the principal of the audit will want to talk to individual advisors before the work is undertaken varies. It depends on the substance of the issues. In some audits, where I have spent a great deal of time with the principals and their assistants, I have found it enormously helpful as to general orientation and the mental processes that I go through in preparing for the audits.

On the other hand, there are enormous advantages to the committee. I would liken it to the board of directors in a major corporation. The Auditor General's office chooses very good people for either their particular specialization or their experience in the field. The consequence is that there is a mutual enrichment among the advisors and between the advisors and the people doing the audit. Another terribly important fact is that the AG's staff are doing the work. They're doing the research, the field work; they are developing the conceptual framework and drafting the reports. This leaves the advisors free to devote their energies to the conceptual analysis and to the issues that the audit raises.

Opinions: *How do you view the structure and procedures of the*

advisories? Do you think that they're well set up?

A. Johnson: Yes, indeed. I'm struck by two or three things. First of all, all of the people who are doing the audit work are present, so it's not an exclusive sharing of judgments or opinions. The second thing is that, because of the composition of the committee, the experienced auditors are making their views known at the same time as the outside advisors, from their different perspectives. That's a very rewarding experience for me.

... because of the composition of the committee, the experienced auditors are making their views known at the same time as the outside advisors, from their different perspectives.

Opinions: *Do you find that the advisory process has changed over the years?*

A. Johnson: Two or three things have happened. One of them is that the advisor's time is used more economically now than at the beginning. The committee meetings are shorter, which forces us to get to the essence. Also, I can spend the two or three hours that are necessary to read the material, make some notes in the privacy of my own office and then come here and sit down with these people who are so stimulating. I get ideas and the Office gets the advantage of the experience of a lot of different kinds of people. It's very

economical from both points of view.

Opinions: *Do you find that most of the authors are quite receptive to your advice?*

A. Johnson: Yes, I think so, although there are some people who have more pride of authorship than others. Some of them are more inclined to use the committee for arguing a point, while others make sure they understand what the advisor is saying but take the chapter back and consider it in the privacy of their office or with their group. But there are large individual differences in style among authors and auditors.

Just think of the stages at which the advisories or advisory committees are used: they're used at the beginning; they're used in the middle; they're used at the end, figuratively speaking. The point at which it's decided that the particular thing is going to be

highlighted can often be after you have given your opinion on the final draft. It is a matter of Office policy as to the relative emphasis they are going to give to different audits and different things within the audits. I don't really think that the advisors have much to offer on that. They have an opinion, but there's a huge difference between an opinion and advice.

Opinions: *Do you have any advice for the Office in respect to advisory committees?*

A. Johnson: The only generalization that I would advance is that one should always look for the systemic problems in the department or program being audited. If you look only at the manifestations of the problem, you're going to end up with a superficial view. There usually is a systemic reason why things are not going well, and the important thing is to reach for systemic analysis and the systemic reason.

Auditing for Parliament

The Office of the Auditor General has published a new version of this booklet, which gives an overview of the Auditor General's work.

The role and responsibilities of the Office are described, as well as its history and its relationship with Parliament. The booklet also includes a brief explanation of how audits are conducted.

For a free copy, please write to:
Public Affairs
Office of the Auditor General
240 Sparks Street
Ottawa, Ontario
K1A 0G6
Canada



PS 2000 ... A CURRENT VIEW

"Public Service 2000... A Current View" first appeared as a report from the Office of the Auditor General in February 1992. This article provides extracts of the report and incorporates an update on Public Service 2000 issues.

Public Service 2000 (PS 2000) is a reform initiative intended to bring about "renewal" of the public service of Canada. It was conceived by the bureaucracy, and adopted by the government in December 1989, as a response to a variety of pressures and challenges – both internal and external – facing the public service. Among these is the increasingly difficult task of satisfying the demand for programs and services with fewer personnel, and in a climate of ongoing fiscal restraint.

The government's White Paper, entitled "Public Service 2000 - The Renewal of the Public Service of Canada", issued in December 1990, describes improved service to Ministers, the general public and individual Canadians as "the central theme" of the initiative. It specifies the need to create a public service that:

- is more client-focussed and results-oriented;
- treats employees as assets to be developed on a continuous basis in the interest of attaining better results; and
- emphasizes the importance of empowering public servants – striking a new balance between the requirements for control and the desire to provide responsive, efficient and effective service.

The new management approach that PS 2000 seeks to implement requires systemic and legislative changes. It also requires a change in mindsets – a change in the culture of the public service. Bringing about such change involves a process that is both long-term and dynamic.

This article presents a current view of PS 2000. It discusses the impact of certain recent events, progress to date, and factors that may determine whether, and to what extent, the initiative will succeed in bringing about desired change.

A Difficult Year For Renewal

The last year has been a difficult one for PS 2000. The February 1991 budget contained wage restraints and other provisions directed at the public service that angered unions and were seen as unfair by large numbers of public servants.

In September and October, we had: a strike affecting 110,000 public servants; a decision of the Public Service Staff Relations Board in support of the contention of the major public service union, the Public Service Alliance of Canada (PSAC), that the Treasury Board, as employer, had failed to bargain in good faith; and implementation of legislation to return the strikers to work and impose wage restraint throughout the Public Service.

In the immediate aftermath of the strike, the scepticism and cynicism with which many public servants had viewed PS 2000 turned to hostility, and many people saw PS 2000 as "dead".

The strategy adopted by the government and by management following the strike was to focus on healing the wounds created and to delay or proceed in a low-profile manner with the many PS 2000-related activities taking place in central agencies and departments. One impact of this labour strife was a delay in moving forward with the proposed Public Service Reform Act that had been tabled in June 1991.

The government, in its 1992 budget, eliminated or consolidated a number of agencies and commissions and imposed another across-the-board reduction in departmental operating budgets. While PS 2000 has been seen by government and senior managers as facilitating the management of such difficult and unpleasant decisions, some public servants perceived them as inconsistent with the PS 2000 philosophy.

These negative perceptions were further reinforced when the government served notice that it intended to limit, through legislative action if necessary, its potential liability for "pay equity" equalization payments. While the government felt that it was justified in taking this action at this time it was upsetting to unions because they perceived it as a way to circumvent the obligations flowing from the Human Rights Act's requirements for pay equity.

Progress To Date

John Edwards, the Manager of PS 2000, has said that 10 percent of the necessary changes can be accomplished through legislative change, and 20 percent through

changes in systems and processes; the 70 percent balance requires attitudinal change. So it is not surprising, particularly given the difficult circumstances referred to above, that tangible results are not yet widely apparent. Nonetheless, a great deal has been accomplished in terms of determining the nature of required change, and as illustrated below, headway is being made in a variety of areas.

Moving Towards A More Collegial Approach

An important example of progress is the move by central agencies to adopt a more collegial approach in response to the view expressed in the PS 2000 White Paper that if effective accountability is to be achieved, Deputy Ministers must have "... a clear voice in whatever centrally prescribed management standards are required of them ...".

This is illustrated by a concept the Treasury Board Secretariat (TBS) is developing – the Shared Management Agenda (SMA) – a process of interaction with each Deputy Head, intended in part to lead to an understanding of, and agreement on, the top priorities of his or her department or agency, and to co-operation between TBS, the Comptroller General's Office, and the line organization, in achieving departmental and corporate objectives.

Another illustration of this collegial approach is the recent addition of four line deputies to the PS 2000 Steering Committee. Chaired by the Clerk of the Privy Council, members also include: the Secretary of the Treasury Board, the Chairman of the Public Service Commission, the Deputy Clerk of the Privy Council, and the Manager of PS 2000.

The Human Resources Development Council

A second significant example of progress is the creation of the Human Resources Development Council (HRDC) to provide corporate leadership for the management and development of human resources in the public service. Both the structure of the committee and its *modus operandi* are also examples of the new collegial approach. HRDC is chaired by the Secretary of TBS, and its members include:

- the Principal of the Canadian Centre for Management Development;
- the Chairman of the Public Service Commission;
- the Deputy Clerk of the Privy Council; and
- four line deputies.

It is the Council's stated intention to provide:

"service-wide leadership in human resources management by working with colleagues to establish broad principles and directions for change".

The Secretary of the Treasury Board recently stated that "there have now been over 50 projects directly initiated by the Council". One of its key activities has been working with departments to refine "Strategies for People", a strategic framework for HRDC's efforts at changing the culture of the public service over time. Those efforts are focussed on four aspects of human resources development that address major elements of the new culture proposed by PS 2000:

- a responsive work environment;
- a continuous learning culture;

- empowerment; and
- a participatory approach to leadership, accountability, and rewards.

Examples of projects being led by HRDC are:

- the development of policies related to "deployment" (i.e. the movement of employees to new duties at the same classification level, to meet operational requirements or to provide developmental opportunities);
- a review of policies related to training and development to take account of recommendations emanating from the PS 2000 task forces;
- an examination of the human resources management implications of eliminating person-year controls and introducing single operating budgets (embracing salary, operating and minor capital funds); and
- the development of an accountability framework for human resources management, a project that will include defining the elements of "good" human resources management, and the information needed to determine whether such management has been achieved.

Change Initiatives - The List Continues

Two key areas of change are:

- the introduction of single operating budgets, for which pilot projects began in April 1991 with a view to service-wide implementation in April 1993; and

- simplification of the job classification system – a process expected to take more than five years to complete – on which work is under way in a task force setting involving functional specialists, line managers and union representatives.

Some other examples of progress, according to the PS 2000 Secretariat, are the following initiatives that were either begun or are being given added impetus under PS 2000:

- **The Management Trainee Program:** This began in 1991. Approximately 100 individuals per year are selected on the basis of their potential to excel as managers for development through a structured five-year program.
- **Regional Input:** Regional councils of managers across the country are becoming increasingly active. Recently, the chairpersons of the 10 existing councils met to be briefed on current events and to engage in discussions among themselves and with a large group of Deputy Ministers. This is now planned as an annual event in a more structured effort to ensure that regional insights and perspectives are taken into account.
- **Mission Statements:** Most departments now have one in place.
- **Delegation of Authority:** Although the extent of delegation within departments varies, there has been a significant increase over a range of administrative matters during the last year.

- **Client Surveys:** At least two departments have undertaken major client surveys using well known polling firms.
- **Employee Surveys and Suggestions:** Several departments have undertaken surveys of employees; “Councils for change”, which involve a cross-section of employees representing all levels, and other means, such as informal meetings with Deputy Ministers, are being used by a number of departments to gain employee input.
- **Upward Feedback:** Many departments or agencies are testing the concept of feedback from subordinates as a means of encouraging more effective working relationships and increased employee participation in the decision-making process.
- **Assignment Programs:** Most departments have established these as a mechanism to facilitate matching employees’ job interests and career aspirations with operational requirements.

It is too soon to say what will result from each of the many initiatives under way or what will be their collective impact. However, they do represent both progress and commitment.

Reform Legislation: Approved In Principle

Finally, there has been recent progress with Bill C-26, the Public Service Reform Act. This crucial Bill proposes changes to the human resources management enabling framework – specifically, the Public Service Employment Act, the

Public Service Staff Relations Act, and the Financial Administration Act. It also would make substantive amendments to the Surplus Crown Assets Act.

In February 1992, the Bill was brought forward for “second reading” debate, with more than 50 Members of Parliament participating. It was approved in principle and is currently being examined by a legislative committee of the House of Commons.

What Lies Ahead?

What lies ahead for PS 2000 is, of course, uncertain.

Uneven progress in departments is to be anticipated, inasmuch as each Deputy Head has responsibility for determining the nature and pace of change that is appropriate. However, “foot-dragging” cannot be justified, and the accountability process must be made to work.

The initiative is at a stage where loss of momentum is a central concern. Dogged perseverance must now replace the initial enthusiasm that spawned the reform proposals. Legislative change must occur. Rhetoric must be turned into reality.

As it is a long-term initiative, one anticipates that from time to time particular events will bolster or hinder it. What is important is whether the initiative will have the resilience necessary to withstand setbacks. For this to be the case, there are a number of obvious requirements, including the need for sustained commitment from the top levels of the bureaucracy, and underlying support from government.

Committed Leadership: A Cornerstone To Success

PS 2000 was conceived in response to pressures that included a pent-up desire among bureaucrats for change. But public service reform is not unique to Canada. Similar initiatives are under way in, for example, the United Kingdom, France, New Zealand, and Australia. Motives include the imperative of restraining public spending, a need to restore the credibility of government, and a growing recognition of the importance of the public service to a country's economic performance. These factors have encouraged the government to add "renewal" to its already crowded agenda and to maintain it as a priority, as evidenced by the recent approval in principle of Bill C-26. This latter development gives reason for optimism that the initiative will continue to move forward.

Of equal significance, the bureaucracy has invested heavily in this reform initiative and loss of momentum for change could be devastating. However, it remains to be seen whether the role of deputies, the organization of departments, and the focus of managers can adjust to accommodate, on an ongoing basis, the heavy demands that a more people-oriented and client-focussed public service will engender.

There are also questions such as whether a new government, or new leaders – political or bureaucratic – would give public service management the priority necessary to make or even allow PS 2000 to succeed. And, given that the mindset and culture change PS 2000 aims at is likely to take five to ten years to achieve, the question becomes whether or not there are mechanisms that will

ensure strong and sustained commitment on the part of successive regimes.

Rank And File Buy-in: An Essential Ingredient

It will be critical to foster employee commitment to the changes that PS 2000 represents. If implementation in departments does not involve an adequate process for soliciting the views and support of employees – if management does not "walk-the-talk" – the chance of even moderate success would be remote.

However, it is evident from the Values, Service and Performance study of this Office, and from other sources, that most public servants are anxious to provide quality service. And the PS 2000 themes of simplification, reduction in red tape and paperburden, and putting a more human face on the bureaucracy, are attractive to most employees. It seems, therefore, that the potential for rank and file buy-in exists if management actively pursues and acts on employee input, demonstrates its good faith in dealing with employee concerns, and gains the co-operation of their unions. The challenge now is to live up to the promise of change – to demonstrate through concrete action that improving service also means making employees feel valued.

Of immediate concern is the need to gain union acceptance of Bill C-26, in its present form or with amendments. There is currently a perception of intransigence in the relations of unions with the government, particularly in the case of the Public Service Alliance of Canada. However, the unions appearing before the Public Accounts Committee in 1990 – including PSAC and the second

largest union, the Professional Institute of the Public Service of Canada, acknowledged the need for reform. Furthermore, although opposed to some elements of Bill C-26, and demanding changes that the employer is apparently unwilling to agree to, there are aspects of the Bill that unions support. Therefore one hopes that finding a common ground will be possible and that in the end the unions will see sufficient merit in PS 2000 and proposed legislative changes that if they do not become enthusiastic supporters, their opposition will at least be muted.

Parliamentary Support For Change: Potentially Pivotal

Finally, there is the potential that lies with parliamentarians.

As mentioned previously, a House of Commons legislative committee is currently examining the Public Service Reform Bill. Also, the Senate Standing Committee on National Finance is at present conducting a study of PS 2000 and other aspects of public service management.

These and other parliamentary proceedings could prove vital to the chances for success of PS 2000. The reform Bill aside, there is the potential to enhance awareness of the need for reform and knowledge of changes that must be made – perhaps even including changes in the attitudes of parliamentarians – if, as the White Paper states, "members of the public are to have confidence in their governing institutions".

Indeed, if as the Government asserts, "improved service to Canada and Canadians" is the central theme of PS 2000, it follows that all parliamentarians – indeed all Canadians – have a vested interest in this renewal initiative.

suffisamment de vigueur pour survivre aux échecs de parcours. Pour cela, il faut un certain nombre de conditions manifestes, dont un engagement soutenu de la part des hauts fonctionnaires et l'appui implicite du gouvernement.

Un leadership engagé : une pierre angulaire du succès

Fonction publique 2000 se voulait une réponse à diverses pressions dont un désir longtemps refoulé de changement chez les fonctionnaires. Mais le renouvellement de la fonction publique n'est pas une initiative propre au Canada, car des initiatives semblables sont en cours notamment au Royaume-Uni, en France, en Nouvelle-Zélande et en Australie. Ces projets se justifient par le besoin impératif de comprimer les dépenses publiques, la nécessité de rétablir la crédibilité du gouvernement et le fait que l'on reconnaît de plus en plus l'importance de la fonction publique dans la performance économique d'un pays. Ces facteurs ont incité le gouvernement à ajouter, à un programme déjà bien chargé, le «renouvellement de la fonction publique», et à maintenir ce projet au rang des priorités, comme en fait foi l'approbation de principe récemment accordée au projet de loi C-26. Ce fait nouveau nous laisse heureusement présager que le projet ira de l'avant.

Autre considération importante, les bureaucrates ont investi énormément dans ce projet de réforme et tout essoufflement pourrait avoir des effets dévastateurs. Toutefois, il reste à savoir si le rôle des sous-ministres, l'organisation des ministères et l'orientation de leurs gestionnaires peuvent être modifiés afin qu'ils puissent répondre, de façon soutenue, aux lourdes exigences qu'entraînera une fonction publique davantage axée sur les personnes et sur les clients.

D'autres questions demeurent en suspens : un nouveau gouvernement ou d'autres chefs, leaders politiques ou bureaucratiques, accorderaient-ils à

la gestion de la fonction publique la priorité nécessaire à la réussite, du moins à la mise en oeuvre, de l'engagement des employés envers les changements voulus par FP 2000.

L'appui des employés : un ingrédient essentiel

Il sera impératif de favoriser l'engagement des employés envers les changements voulus par FP 2000. Si la mise en oeuvre du projet dans les ministères ne comporte pas de mécanismes appropriés pour solliciter les vœux et l'appui des employés, si la direction ne concrétise pas ces changements, un succès, même modeste, semblerait improbable.

D'après l'étude *Values, service et rendement*, réalisée par le Bureau, et d'après d'autres sources, il semble toutefois évident que la plupart des fonctionnaires tiennent beaucoup à offrir un service de qualité. Par ailleurs, les orientations de FP 2000 : simplification, réduction des tâches administratives et de la paperasse, et humanisation de la bureaucratie, plaisent à la plupart des employés. Il semble donc que l'appui des employés soit acquis si les gestionnaires persistent à solliciter leur rétroaction et à donner suite, s'ils se montrent de bonne foi lorsqu'ils se penchent sur les préoccupations de leurs subordonnés et s'ils parviennent à obtenir la collaboration des syndicats.

Maintenant, le défi consiste à ne pas trahir les promesses du changement, à démontrer par des mesures concrètes qu'améliorer le service signifie également mousser le sentiment de valorisation chez les employés.

Une des préoccupations immédiates est l'acceptation par les syndicats, du projet de loi C-26, dans sa forme actuelle ou sous une forme modifiée. À l'heure actuelle, on a l'impression que les relations entre les syndicats et le gouvernement sont marquées par l'intransigeance, particulièrement dans le cas de l'Alliance de la fonction publique du Canada (ALFP). Par ailleurs, les syndicats qui ont comparu devant le Comité des comptes publics en 1990,

l'ALFP et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada, le deuxième en importance, ont reconnu la nécessité d'une réforme. En outre, bien qu'hostiles à certains éléments du projet de loi C-26 et réclamant des changements auxquels l'employeur ne consent pas, ils en appuient néanmoins d'autres aspects. On espère donc que certains accords seront possibles et qu'à la fin, les syndicats trouveront PS 2000 et les modifications législatives proposées assez valables pour ne plus s'y opposer de façon aussi tranchée, sans toutefois en devenir d'ardents défenseurs.

L'appui des parlementaires pour le changement : un pivot en puissance

Enfin, les parlementaires pourraient contribuer à faire bouger les choses. Comme nous l'avons déjà mentionné, le comité législatif de la Chambre des communes étudie présentement le projet de loi. Le Comité sénatorial permanent des finances nationales fait de même pour FP 2000 ainsi que pour d'autres aspects de la gestion de la fonction publique.

Ces mesures et d'autres mesures d'origine parlementaire pourraient se révéler essentielles aux chances de succès de la réforme de la fonction publique n'est pas l'unique moyen de sensibiliser davantage au besoin de renouvellement et de mieux faire connaître les changements à réaliser - y compris un changement de mentalité de la part des parlementaires, en fait de la part de tous les Canadiens, si comme l'affirme le Livre blanc «il est essentiel que le public ait confiance dans les institutions qui le gouvernent.»

En effet, si, comme le gouvernement le soutient, «mieux servir le Canada et les Canadiens» constitue l'idée maîtresse de l'organisation de la fonction publique, il s'ensuit que tous les Canadiens ont des intérêts en jeu dans ce projet de renouvellement.

Les projets de changement : la liste s'allonge

Deux des principaux changements prévus sont :

- l'introduction des budgets de fonctionnement unifiés lancés en avril 1991 et que l'on compte étendre à l'ensemble de la fonction publique en avril 1993;
 - la simplification du système d'évaluation des emplois, processus qui devrait s'échelonner sur plus de cinq ans, dont les travaux sont déjà en marche au sein d'un groupe de travail où oeuvrent des spécialistes des fonctions, des gestionnaires hiérarchiques ainsi que des représentants syndicaux.
- Selon le Secrétaire de FP 2000, les initiatives suivantes, amorcées ou poursuivies sous l'impulsion de FP 2000, mettent en lumière les progrès accomplis :

- **Le programme de stagiaires en gestion :** Créé en 1991, ce programme prévoit la sélection, chaque année, d'une centaine de personnes qui ont le potentiel pour devenir d'excellents gestionnaires afin d'assurer leur perfectionnement grâce à un programme quinquennal planifié.
- **La participation régionale :** Des conseils régionaux de gestionnaires de toutes les parties du pays deviennent de plus en plus actifs. Dernièrement, on a réuni les présidents des dix conseils régionaux existants afin de les informer sur les événements récents et d'amorcer un dialogue entre eux ainsi qu'avec un groupe de sous-ministres. Ce genre de rencontre est maintenant inscrit au calendrier annuel afin de s'assurer, d'une façon plus structurée, que l'on tienne compte des perspectives et des points de vue régionaux.

- **Les énoncés de mission :** On en retrouve maintenant un dans la plupart des ministères.

- **La délégation des pouvoirs :** Même si l'envoie de la délégation varie d'un ministre à l'autre, dans l'ensemble on remarque qu'il s'est produit, au cours de la dernière année, un net élargissement de la délégation dans le domaine administratif.

- **Les sondages auprès de la clientèle :** Au moins deux ministères ont fait faire d'importants sondages auprès de leur clientèle par l'intermédiaire de firmes de sondage bien connues.

- **Les enquêtes auprès des employés :** Pour connaître les vues de leurs employés, plusieurs ministères ont entrepris des sondages et d'autres ont recouru à des «conseils chargés du changement», composés d'employés de tous les niveaux, ou encore à des rencontres informelles avec les sous-ministres.

- **La rétroaction ascendante :** Plusieurs ministères et organismes mettent à l'essai le concept de la rétroaction ascendante de la part des subordonnés, pour promouvoir des relations de travail plus efficaces et accroître la participation des employés au processus décisionnel.

- **Les programmes d'affectations :** La plupart des ministères ont établi ce genre de programme en vue de faciliter l'harmonisation des aspirations et intérêts professionnels des employés avec les exigences opérationnelles.

Il est trop tôt pour prédire ce qui résultera des nombreuses initiatives en cours ou quel sera leur impact global. Toutefois, elles sont un indice de progrès et d'engagement.

La Loi sur la réforme de la fonction publique : une approbation de principe

Finalement, le projet de loi C-26, *Loi sur la réforme de la fonction publique*, a avancé quelque peu. Ce projet de loi vise à modifier le cadre de la gestion des ressources humaines, notamment la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la *Loi sur les relations de travail* dans la fonction publique ainsi que la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Il prévoit également des modifications substantielles à la *Loi sur les biens de surplus de la Couronne*.

En février dernier, le projet de loi a été déposé en deuxième lecture devant plus de 50 députés. Ayant reçu une approbation de principe, il fait actuellement l'objet d'une étude par le comité législatif de la Chambre des communes.

Que réserve l'avenir?

Ce que réserve l'avenir pour Fonction publique 2000 est évidemment incertain. On peut s'attendre à des progrès inégaux d'un ministre à l'autre. En effet, il revient à chaque administrateur général de déterminer la nature et le rythme des changements dans son organisation. Ce raisonnement ne justifie cependant pas les délais, et le régime d'obligation de rendre compte doit fonctionner.

Le projet en est à un point où la crainte est grande de voir disparaître l'impulsion qui entraînait le changement. L'enthousiasme qu'avaient d'abord soulevé les propositions de réforme doit maintenant faire place à une persévérance à toute épreuve. Il faut que des changements législatifs se produisent et que les propositions s'incarnent dans la réalité.

Comme il s'agit d'un projet à long terme, on peut s'attendre à ce que des événements particuliers en favorisent l'évolution ou la retardent. Il faut avant tout que le projet ait

Le progrès réalisé jusqu'à maintenant

Selon le directeur de Fonction Publique 2000, John Edwards, 10 p. 100 du «renouvellement» indispensable passe par un changement des lois, 20 p. 100 par un changement des systèmes et des processus, et 70 p. 100 par un changement des mentalités. Il ne faut pas s'étonner, compte tenu des circonstances difficiles exposées ci-dessus, que l'on ne remarque pas encore beaucoup de résultats tangibles. Et pourtant, on a fait beaucoup de progrès pour ce qui est de déterminer la nature du changement essentiel, et comme l'illustrent les exemples qui suivent, on va de l'avant dans divers domaines.

Vers une plus grande collégialité

L'adoption d'une approche plus collégiale par les organismes centraux témoigne du progrès réalisé. Cette nouvelle attitude faisait écho au Livre blanc selon lequel «il est essentiel que les sous-ministres aient voix au chapitre en ce qui concerne les normes de gestion prescrites par les organismes centraux, s'ils doivent rendre véritablement compte de leurs activités.»

Cette collégialité est illustrée par le concept que le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) est en voie d'élaborer, à savoir le Projet de gestion concertée (PGC). Il s'agit d'un processus d'échanges avec chaque administrateur général qui vise en partie à faire comprendre et à faire accepter les priorités du ministère ou de l'organisme représenté, et à faire naître une collaboration entre le SCT, le Bureau du contrôleur général (BCG) et l'organisation hiérarchique, afin d'atteindre les objectifs du ministère et du gouvernement.

Une autre démonstration de cette collégialité est l'ajout récent de quatre sous-ministres de ministères

d'exécution au Comité directeur de

l'FP 2000. Placé sous la présidence

du greffier du Conseil privé, le

Comité est aussi formé du secrétaire

du Conseil du Trésor, du président

de la Commission de la Fonction

publique, du sous-greffier du Conseil

privé et du directeur de l'FP 2000.

Le Conseil de perfectionnement des ressources humaines

Un second exemple significatif du progrès réalisé est la création du Conseil de perfectionnement des ressources humaines (CPRH) en vue d'assurer une orientation générale en matière de gestion et de perfectionnement des ressources humaines dans la fonction publique. Tant la structure du Conseil que son mode de fonctionnement sont des exemples de la nouvelle collégialité. Le CPRH est présidé par le secrétaire du Conseil du Trésor et se compose des membres suivants :

- le directeur principal du Centre canadien de gestion;
- le président de la Commission de la Fonction publique;
- le sous-greffier du Conseil privé;
- quatre sous-ministres de ministères d'exécution.

Le CPRH a fait connaître son intention de donner une orientation générale dans le domaine de la gestion des ressources humaines en travaillant avec ses collègues à l'élaboration de principes directeurs et des nouvelles voies à prendre».

Le secrétaire du Conseil du Trésor a récemment déclaré que le CPRH avait jusqu'à maintenant amorcé directement plus de 50 projets. L'une des principales activités du Conseil l'a amené à travailler avec les ministères pour mettre au point la «Stratégie axée sur les personnes», un cadre pour orienter les efforts du CPRH en vue de transformer la culture de la fonction publique au fil des ans. Ces mesures visent quatre

aspects du perfectionnement des ressources humaines en vue de créer la nouvelle culture proposée par l'FP 2000 :

- un milieu de travail réceptif;
- une culture axée sur l'apprentissage continu;
- la responsabilisation des employés;
- une approche participative à l'égard de la direction,
- l'obligation de rendre compte et l'attribution de récompenses.

Voici des exemples de projets dirigés par le CPRH :

- l'élaboration de politiques concernant les «mutations» (c'est-à-dire l'affectation d'emplois à de nouvelles fonctions, et ce, au même niveau de classification, en vue de répondre aux exigences opérationnelles ou d'offrir des possibilités de perfectionnement);
- une révision des politiques en matière de formation et de perfectionnement afin de tenir compte de quelques 60 recommandations formulées par les groupes de travail de l'FP 2000;
- une étude des répercussions qu'entraîneraient, sur la gestion des ressources humaines, la suppression des contrôles sur les années-personnes et l'institution de budgets de fonctionnement unifiés comprenant les salaires, les fonds de fonctionnement, de capital et d'emprunt;
- l'élaboration d'un régime d'obligation de rendre compte pour la gestion des ressources humaines, projet qui comprendra la définition des caractéristiques d'une bonne gestion des ressources humaines et de l'information requise pour déterminer si l'on a atteint cet objectif.

Où en est Fonction publique 2000? - Un aperçu de la situation actuelle

« Où en est Fonction publique 2000 - Un aperçu de la situation actuelle... »
vérificateur général, qui a d'abord paru en février 1992. Cet article en reproduit des extraits et fait le point sur les questions touchant FP 2000.

Fonction publique 2000 (FP 2000) est un projet de réforme qui vise le «renouvellement» de la fonction publique du Canada. Le projet a été conçu par des fonctionnaires et adopté par le gouvernement en décembre 1989, en réponse aux divers défis et pressions, tant internes qu'externes, auxquels la fonction publique faisait face. Au nombre de ceux-ci, mentionnons la difficulté de plus en plus grande de fournir les programmes et services requis avec un effectif réduit, et dans un contexte de restrictions financières continues.

Le Livre blanc du gouvernement, *Renouvellement de la fonction publique du Canada*, publié en décembre 1990, explique que l'amélioration du service aux ministres, au grand public et à chaque Canadien est l'«idée maîtresse» du projet. Le document précise la nécessité de créer une fonction publique qui :

- soit axée sur la clientèle et sur les résultats;
- traite les employés en tant qu'actif à mettre constamment en valeur afin d'atteindre de meilleurs résultats;
- mette l'accent sur l'importance de conférer des pouvoirs aux fonctionnaires, établissant un nouvel équilibre entre les exigences de contrôle et la volonté d'assurer un service efficace, efficient et adapté aux besoins.

La nouvelle approche de gestion voulue par FP 2000 exige des changements systémiques et législatifs. Elle exige aussi un changement de mentalité, un changement de la culture de la fonction publique. La mise en oeuvre de tels changements fait appel à un processus à long terme et dynamique.

Le présent article donne un aperçu de la situation actuelle de FP 2000. On y analyse les répercussions de certains événements récents, les progrès réalisés jusqu'à maintenant ainsi que les facteurs susceptibles de déterminer non seulement le succès mais aussi le degré de succès du projet par rapport aux changements souhaités.

Une année difficile pour le renouvellement

L'année qui vient de s'écouler fut difficile pour FP 2000. Le budget de février 1991 comportait des mesures de restrictions salariales ainsi que d'autres dispositions visant la fonction publique qui ont irrité les syndicats et qui ont été perçues comme injustes par bon nombre de fonctionnaires.

En septembre et en octobre de la même année, nous avons été témoins des événements suivants : une grève qui a touché 110 000 fonctionnaires; une décision de la Commission des relations de travail de la fonction publique appuyant l'Alliance de la fonction publique (ALFP), le plus grand syndicat en importance, qui affirmait que le Conseil du Trésor, en tant qu'employeur, n'avait pas négocié de bonne foi; la mise en vigueur d'une loi imposant le retour au travail et des restrictions salariales à la grandeur de la fonction publique. Immédiatement après la grève, le scepticisme et le cynisme dont les

fonctionnaires avaient fait montre à l'égard de FP 2000 se sont carrément transformés en hostilité et beaucoup en sont venus à croire que FP 2000 était une entreprise vouée à l'échec.

Après la grève, le gouvernement et les gestionnaires ont adopté la stratégie suivante : chercher principalement à guérir les blessures infligées et reporter ou poursuivre en douceur les nombreuses activités reliées à FP 2000, dans les organismes centraux et les ministères. L'une des conséquences de ce conflit de travail, c'est d'avoir retardé l'adoption de la Loi sur la réforme de la fonction publique, dont le projet avait été déposé en juin 1991.

Dans son budget de 1992, le gouvernement a éliminé ou fusionné un certain nombre d'organismes ou de commissions et a imposé des coupures dans les budgets de fonctionnement des ministères pour l'ensemble de la fonction publique. Bien que le gouvernement et les hauts fonctionnaires se soient appuyés sur Fonction publique 2000 pour prendre des décisions aussi difficiles et déchirantes, certains fonctionnaires ont perçu ces décisions comme contraires à l'esprit de FP 2000.

Ces perceptions négatives ont été d'autant renforcées lorsque le gouvernement a annoncé qu'il voulait restreindre, par le biais de mesures législatives s'il le fallait, son engagement à verser des paiements de péréquation au titre du programme d'équité en matière d'emploi. Le gouvernement était d'avis qu'une telle mesure était justifiée dans la conjoncture actuelle car ils y voyaient une échappatoire aux obligations d'équité en matière d'emploi, qui découlent de la Charte des droits et libertés.

Opinions : La plupart des auteurs vous semblent-ils réceptifs à vos avis ?

A. Johnson : Oui, je le crois, bien que certaines personnes éprouvent une plus grande fierté de leur paternité littéraire que d'autres. D'aucuns ont tendance à se servir du comité pour débattre un point; d'autres s'assurent de bien comprendre les propos du conseiller, puis ils examinent le chapitre visé seuls ou avec les autres membres de leur équipe. Il existe des écarts considérables dans la façon d'être des auteurs et des vérificateurs.

Pensons aux étapes où l'on fait appel aux conseillers ou aux comités consultatifs : pour ainsi dire au début, au milieu et à la fin. C'est souvent après que le conseiller a formulé son opinion sur la version définitive qu'on décide de faire ressortir un point particulier. L'importance relative qu'on donnera à différentes vérifications et à

Le Bureau du vérificateur général a publié une nouvelle version de cette brochure, laquelle brosse un tableau de ses activités.

Ce document décrit le rôle et les responsabilités du Bureau ainsi que ses antécédents historiques et ses liens avec le Parlement. On y explique aussi brièvement la façon dont les vérifications sont menées.

Pour obtenir un exemplaire sans frais, adressez-vous aux :

Affaires publiques
Bureau du vérificateur
général
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6
Canada



Vérification au nom du Parlement

différents points dans le cadre d'une vérification est fonction des politiques du Bureau. Je ne crois pas vraiment que les conseillers puissent fournir un apport considérable à cet égard. Ils ont une opinion, mais il y a une grande différence entre une opinion et un avis.

Opinions : Avez-vous un avis à formuler en ce qui a trait aux comités consultatifs au sein du Bureau ?

A. Johnson : Je me permettrais d'avancer une seule généralisation. On devrait toujours chercher à repérer les problèmes systémiques dans le ministère client. Si on s'arrête uniquement aux manifestations du problème, l'opinion formulée sera superficielle. Il y a toujours une cause systémique quand un élément ne va pas. L'important est de s'efforcer d'effectuer une analyse systémique, même si on ne trouve pas toujours la cause systémique.

A. Johnson : Oui, bien sûr. Il y a deux ou trois points qui retiennent mon attention. Tout d'abord, comme toutes les personnes qui contribuent au travail de vérification sont présentes aux réunions, il ne s'agit pas d'un échange exclusif de jugements ou d'opinions. Ensuite, compte tenu de la composition du comité, les vérificateurs d'expérience et les conseillers externes font connaître en même temps leurs opinions respectives, lesquelles s'inscrivent dans une perspective différente. C'est une expérience très gratifiante pour moi.

...compte tenu de la composition du comité, les vérificateurs d'expérience et les conseillers externes font connaître en même temps leurs opinions respectives, lesquelles s'inscrivent dans une perspective différente.

Opinions : Selon vous, le procédé de consultation a-t-il changé au fil des ans ?

A. Johnson : Deux ou trois changements se sont produits. Premièrement, le conseiller emploie son temps de façon beaucoup plus rationnelle qu'il ne le faisait au début. Les réunions du comité sont plus courtes, ce qui nous force à aller au cœur du sujet. En outre, je peux prendre les deux ou trois heures nécessaires pour lire la documentation et prendre quelques notes seul dans mon bureau, puis venir ici pour discuter avec des personnes très stimulantes. J'apprends beaucoup à leur contact et le Bureau bénéficie de l'expérience de personnes qui ont des antécédents fort diversifiés. C'est très économique sur les deux plans.



Albert Johnson

Albert Johnson est détenteur d'un doctorat en économie politique et en administration publique (Harvard University). Il est présentement chargé de recherche au Centre canadien de gestion. Récipiendaire, entre autres, de l'Ordre du Canada et de la Médaille Vanier, M. Johnson a notamment occupé au cours de sa carrière les postes importants de sous-ministre des Finances en Saskatchewan, de conseiller économique auprès du Premier ministre pour les affaires constitutionnelles (1968 à 1970), de président de la Canadian Broadcasting Corporation et de professeur de sciences politiques à l'Université de Toronto. L'expérience et la sagesse de M. Johnson se sont avérées des atouts précieux pour les équipes de vérification et le Bureau, depuis 1982, lui a demandé d'être membre de plusieurs comités consultatifs.

Options : Pouvez-vous faire une

brève rétrospective de votre carrière?

A. Johnson : J'ai été président de la Société Radio-Canada pendant sept ans, c'est-à-dire pour le mandat maximal à ce poste. Apparaissant dans l'ordre chronologique inverse, j'ai été sous-ministre de la Santé et du Bien-être social, secrétaire du Conseil du Trésor et conseiller du Premier ministre sur la Constitution, les premières révisions

constitutionnelles ayant eu lieu de 1968 à 1971. Le poste de sous-ministre adjoint responsable des relations fédérales-provinciales est le premier emploi que j'ai occupé à Ottawa. Avant cela, j'ai été sous-ministre des Finances en Saskatchewan pendant douze ans. Antérieurement, j'avais travaillé comme conseil en gestion au ministère des Finances. Donc, je suis revenu en quelque sorte à mon point de départ! Après avoir quitté Radio-Canada, j'ai enseigné les sciences politiques et la politique gouvernementale à l'Université de Toronto.

Options : À quels comités

avez-vous participé?

A. Johnson : Au comité de l'agriculture - pour la Société du crédit agricole. Puis à une série d'autres comités, dont ceux de l'Environnement, des Pêches et des Océans ainsi que de Statistique Canada. Ce sont les plus récents.

Options : Selon vous, une

rencontre individuelle entre un

conseiller externe et un directeur principal est-elle aussi efficace que la consultation en groupe aux fins de l'examen d'un chapitre?

A. Johnson : Je crois qu'il s'agit de deux démarches très importantes, toutes deux efficaces. De plus, je crois qu'il est plus efficace d'adopter ces deux démarches plutôt qu'une seule. Je m'explique. Les échanges individuels avec le directeur principal offrent un avantage de taille, car ils fournissent une certaine orientation de sorte que le conseiller peut apporter son expérience, ses antécédents et ses perceptions à la direction de la vérification, plus ou moins pour placer la vérification en perspective. Il peut établir un rapport entre, d'une part, la

vérification et, d'autre part, son domaine de spécialité puis son opinion systémique. Si le conseiller a été un haut fonctionnaire de l'administration fédérale pendant longtemps, il a probablement certaines opinions quant au fonctionnement du système parlementaire ou du système gouvernemental et de celui de la fonction publique. Il poursuit donc deux objectifs en agissant à titre de conseiller : en premier lieu, mettre à contribution le savoir-faire ou les connaissances qu'il peut avoir acquis et, deuxièmement, formuler une opinion systémique à l'égard des sujets par rapport à un contexte plus global.

La mesure dans laquelle le directeur principal souhaite s'entretenir avec

un conseiller avant le début du travail de vérification varie selon la nature des sujets. Dans le cadre de certaines vérifications au cours desquelles j'ai passé beaucoup de temps avec les directeurs principaux et leurs adjoints, ces échanges se sont révélés très utiles aux fins de l'orientation générale et du processus mental que je suis pour me préparer aux vérifications. En revanche, la discussion en comité présente d'énormes avantages. J'établirais une analogie avec le conseil d'administration d'une grande société. Le Bureau du vérificateur général sélectionne des personnes très compétentes en raison de leur spécialisation ou de leur expérience dans un domaine particulier. Par conséquent, on observe des échanges très enrichissants, d'une part, entre les conseillers et l'équipe de vérification. Il est très important de souligner que ce sont les employés du Bureau du vérificateur général qui font le travail. Ils effectuent les recherches et le travail sur le terrain; ils élaborent la structure conceptuelle et rédigent les rapports. Ainsi, les vérificateurs peuvent consacrer leur énergie à l'analyse conceptuelle et aux questions soulevées dans le cadre de la vérification.

Options : Que pensez-vous de la

structure et des procédés des comités consultatifs? Crovez-vous qu'ils

sont appropriés?

toute autre question, même si elle peut s'avérer importante. Aussi, est-il difficile de trouver un juste milieu.

Opinions : Siégez-vous à toutes les réunions du comité ?

R. Moore : Je dois siéger à tous les comités consultatifs de vérification qui ont trait aux chapitres du Rapport annuel. Je siégerai aux réunions du comité consultatif d'autres vérifications sur invitation. Ainsi, je siégerai aux comités consultatifs de certains examens spéciaux. Je ne participerai pas aux comités consultatifs chargés de la vérification de la Chambre des communes ni de celle du Sénat, bien que j'en revoie les rapports.

Opinions : Quel rôle jouez-vous dans le processus de la révision comitée ?

R. Moore : Aux premières étapes, je mets à l'épreuve les équipes de vérification sur des points tels que l'importance relative des questions soulevées. Est-il justifié de signaler une question au Parlement ? Intéressera-t-elle les députés ? Pouvez-vous démontrer que la question soulevée justifie qu'on s'y attarde et qu'on y consacre des ressources de vérification ? Il faut exercer son jugement lorsqu'on remet en question, en quelque sorte. En effet, un des problèmes persistants au sein de notre Bureau, c'est que les directeurs principaux des équipes de vérification ne sont pas toujours en mesure de distinguer les questions qui sont importantes ou présentent de l'intérêt pour les parlementaires.

Opinions : Les directeurs principaux manquent-ils du recul nécessaire pour bien évaluer les faits ?

R. Moore : Non, l'importance relative pour les députés est tout à fait arbitraire. D'ailleurs, on traite de ce sujet de façon assez détaillée dans le *Manuel de vérification intégrée*. C'est vraiment une affaire de sagesse collective.

Les vérificateurs doivent remettre en question la vérifiabilité des questions

présentées et la pertinence de les soumettre à une vérification, car la plupart des équipes de vérification soulèvent beaucoup plus de questions qu'il n'est possible d'en signaler. Le Bureau a récemment établi une politique selon laquelle un chapitre doit comporter de 15 à 20 pages et porter sur six à huit grandes questions. On a établi que les parlementaires peuvent difficilement traiter des rapports plus volumineux ou plus complexes. Par conséquent, si le vérificateur relève entre 15 et 20 questions qui pourraient présenter une importance relative, il devra finir par en éliminer.

Opinions : Croyez-vous que les vérificateurs cherchent à mettre au jour des histoires scandaleuses ou qu'ils craignent au contraire de faire des découvertes susceptibles d'irriter les ministères avec lesquels ils traitent et de perturber les relations qu'ils entretiennent avec eux ?

R. Moore : Il y a des objectifs qui ont un caractère conflictuel. Je suis convaincu que les vérificateurs et leurs clients doivent entretenir des relations harmonieuses. Le Comité des comptes publics nous a dit de ne pas soulever ce genre de débat théorique. On ne doit pas présupposer qu'un élément pourrait être erroné. Il faut donner des exemples précis qui font ressortir les éléments erronés, de sorte que nous puissions le comprendre. C'est ce qui mène aux histoires d'horreur. Les membres du Comité ont aussi demandé au Bureau de donner un aperçu des économies que nos recommandations devraient permettre de réaliser. Bien sûr, il s'agit là d'un sujet fort délicat, car dès qu'une équipe parle de réaliser des économies en suivant les recommandations qui découlent d'une vérification, les ministères peuvent affirmer qu'ils étaient arrivés à la même constatation dans le cadre d'un travail de vérification interne. Ils peuvent aussi déclarer qu'ils nous l'ont déjà dit et prétendre que nous ne faisons que répéter dans notre rapport un point qu'ils ont eux-mêmes soulevé plus tôt.

Si l'on attache trop d'importance aux économies éventuelles qu'entraînera une recommandation, on risque de

négliger les autres avantages, moins tangibles. Or, ils peuvent revêtir une importance beaucoup plus grande que les économies quantifiées en dollars.

L'autre part, l'un des chapitres les plus utiles de notre Rapport annuel porte sur le suivi. On y fait état des mesures prises par suite de nos recommandations formulées deux ans auparavant. En lisant ce chapitre, j'ai le sentiment réel que nous avons accompli quelque chose même si les changements apportés n'ont pas forcément entraîné une réduction des dépenses. Beaucoup de mesures préconisées reposent sur les décisions prises par les politiciens, et non pas par les bureaucrates. Une décision politique peut donc fort bien remplacer une décision logique. Quoi qu'il en soit, on voit bien que les clients s'efforcent de donner suite à nos recommandations. L'une des tâches les plus difficiles au sein du Bureau consiste à évaluer les répercussions de nos recommandations et à évaluer les avantages réels qui découlent des suggestions formulées.

Opinions : Selon vous, les conseillers externes sont-ils en règle générale plus prudents que les vérificateurs ?

R. Moore : Non, je crois que c'est plutôt le contraire. Les conseillers forcent en quelque sorte l'équipe de vérification à fouiller davantage et à aller droit au but jusqu'à un certain point, tandis que les vérificateurs font marche arrière en affirmant : «Attendons un peu. Nous n'avons vraiment pas assez de preuves pour présenter cette question et nous ne croyons pas qu'il y a lieu de le faire.» Non, selon moi, les conseillers poussent souvent l'équipe de vérification à passer franchement à l'offensive. Bien entendu, il arrive parfois que certains conseillers agissent par intérêt personnel. Par exemple, il est possible qu'ils représentent une circonscription particulière, un syndicat ou une association de fabricants et qu'ils souhaitent véhiculer un message. Les autres intervenants doivent alors faire montre de discernement pour éviter d'être influencés de façon induc.

Ron Moore

Ron Moore devient en 1957 un des associés du cabinet Woods Gordon & Co. Il s'y spécialise dans les missions portant sur les questions de rémunération, de gestion financière et d'organisation. Il devient alors la personne-ressource des services d'expertise-conseil de ce cabinet pour tout ce qui touche l'administration des salaires, les avantages sociaux, les systèmes d'évaluation et la rémunération des cadres supérieurs.

M. Moore a commencé son travail d'expert-conseil au Bureau en 1972. Il y assume maintenant la responsabilité de la révision centrale et siège auprès de chaque comité consultatif mis sur pied pour chaque chapitre du Rapport annuel du BVG. Il vérifie si les chapitres donnent une présentation cohérente, rationnelle et claire des questions complexes dont traite le Rapport. Ses conseils aident les auteurs des chapitres à présenter une information pertinente, correctement mise en contexte, et à rédiger, sans erreur grammaticale, un chapitre exact quant aux faits relevés et rigoureux au plan conceptuel.



Opinions : À votre avis, le mode de fonctionnement du Comité consultatif a-t-il beaucoup changé au fil des ans ?

R. Moore : Non, je ne crois pas qu'il ait beaucoup changé. Bien sûr, il est légèrement différent puisque nous sommes passés d'une vérification qui portait sur les systèmes à une vérification axée sur les résultats. C'est pourquoi on fait davantage appel à des personnes spécialisées dans un domaine particulier.

Cependant, je ne crois pas que la nature des discussions soit très différente. Elles se déroulent à peu près toujours aux mêmes étapes : à la fin de l'aperçu général, de l'étude préparatoire et de l'examen ainsi qu'après la rédaction de l'ébauche du directeur principal.

Opinions : Les vérificateurs sentent-ils que leur point de vue est contesté par les conseillers à ces réunions ? Ont-ils l'impression qu'ils doivent défendre leur

R. Moore : Cette attitude n'est certes pas répandue, mais j'ai constaté à quelques reprises qu'un membre de l'équipe de vérification qui présentait un dossier avait été très perturbé parce qu'on avait remis en question et même écarté les constatations de la vérification. Les conseillers avaient alors décidé qu'il n'y avait pas lieu de poursuivre l'examen et que les recommandations du vérificateur

n'étaient pas suffisamment étayées. Ce genre de situation se produit parfois, mais la plupart des présentations sont fort bien préparées. Pour ma part, je voue une grande admiration aux équipes de vérification. J'admire beaucoup la façon dont elles présentent les résultats de leurs travaux et répondent aux questions des conseillers.

...j'ai constaté à quelques reprises qu'un membre de l'équipe de vérification qui présentait un dossier avait été très perturbé parce qu'on avait remis en question et même écarté les constatations de la vérification.

On ne sent aucune hostilité. Les conseillers ne cherchent nullement à attaquer les vérificateurs pour se faire valoir. Selon moi, l'atmosphère est très constructive. Il arrive peut-être parfois qu'un vérificateur fasse fausse route ou s'écarte du sujet, mais la plupart des sujets présentés par les équipes de vérification sont tout à fait valables.

Opinions : Pouvez-vous comparer les avantages des discussions individuelles avec un seul conseiller et ceux que présentent les réunions du comité ?

R. Moore : Je crois que les deux genres de réunions ont un but utile. L'entrevue avec un seul conseiller permet à l'équipe de saisir le point de vue d'un spécialiste sur un sujet particulier. J'aiout d'une réunion avec plusieurs spécialistes, c'est l'interaction qu'elle génère entre les membres du comité consultatif. Quelqu'un soulèvera une question et une autre personne la réfuera ou l'étayera. Une synergie précieuse naît de la présence de tout le comité. Cependant, cela peut sembler la confusion chez le directeur principal et le SVG s'ils sont bombardés par une myriade de points de vue différents. Parfois, les membres ont tendance à être très loquaces de sorte que nous ne pouvons passer l'ordre du jour en revue.

L'une des failles des comités consultatifs, c'est que même avec la meilleure volonté au monde, les directeurs principaux tendent parfois à proposer un ordre du jour trop chargé. Nous n'avons alors pas assez de temps pour discuter ou alors, si l'ordre du jour. De temps à autre, les conseillers sont limités du fait qu'il y a eu déjà tellement de discussions que nous hésitions à mettre de l'avant

nationale, de ne pas porter un élément à l'attention du public. Nous avons plutôt eu recours à des lettres à la direction et à des rapports à la direction, en vertu de l'article 12 de la Loi sur le vérificateur général. Nous écrivons au ministre, au Conseil du Trésor et au contrôleur général pour leur faire part des circonstances et nous nous entendons sur les mesures correctives qui doivent être prises. Nous surveillons actuellement certaines situations qui, à notre avis, posent un problème de sécurité nationale.

Opinions : Est-ce que les conseillers de l'extérieur forment des commentaires à la première réunion du comité consultatif?

D. Rattray : Oui, mais comme il s'agit d'une première réunion, les commentaires formulés ont tendance à être de nature très générale. Au cours de la première réunion, l'équipe tend à bombarder d'information les conseillers de l'extérieur. Elle leur fait part de ce qu'elle sait à propos des programmes et des éléments de vérification, et ces derniers se contentent plus ou moins d'absorber l'information pour se faire une idée d'une occasion pour se faire une idée de la dynamique et pour digérer toute l'information transmise. C'est à la deuxième réunion du Comité que la plupart des conseillers de l'extérieur commencent vraiment à contribuer au processus de façon importante. À partir de cette réunion et aux réunions suivantes, ils sont beaucoup plus volubiles et dynamiques : ils posent des questions et expriment des idées.

Opinions : Est-ce que les conseillers de l'extérieur voient le chapitre après que le ministre a formulé ses commentaires?

D. Rattray : C'est l'une des plus importantes lacunes du système. La dernière version du chapitre ne va pas aux conseillers de l'extérieur. C'est un problème de logistique. À l'approche de l'approbation finale du chapitre par le sous-ministre, nous tenons une série de réunions. Comme il faut faire vite, il est plus facile de s'adresser aux conseillers internes pour obtenir leurs commentaires rapidement, chaque fois qu'il y a des changements.

Nous essayons de consulter le plus grand nombre possible de conseillers de l'extérieur, mais nous les consultons séparément parce que nous n'avons pas assez de temps officielle à laquelle tout le monde pourrait assister. Toutefois, jamais les conseillers de l'extérieur ne m'ont dit qu'ils étaient d'accord ou que la version publiée ne tenait pas compte des points qu'ils avaient soulevés. Ils ont leur mot à dire au sujet de la première ébauche importante du chapitre et souvent de la suivante.

Opinions : Est-ce que la participation d'un étranger à un comité consultatif présente un risque pour la sécurité?

D. Rattray : Il faut faire attention au chapitre auquel cette personne contribue. Il est tout à fait impensable de faire siéger un étranger à une réunion sur la Défense nationale ou sur le Bureau du solliciteur général où il serait question de sujets à caractère secret. Les membres des comités consultatifs doivent avoir une cote de sécurité. C'est pourquoi nous devons choisir les membres assez longtemps d'avance, car il faut parfois un an avant d'obtenir une cote.

Opinions : Les comités consultatifs jouent-ils le rôle qu'on leur prévoit dans le manuel?

D. Rattray : Je crois que oui. Le principal est de choisir un bon groupe de conseillers. Nous avons besoin de la contribution des conseillers de l'extérieur à diverses étapes du processus. Nous avons besoin de savoir ce que pensent ceux qui ont travaillé au sein des programmes, ceux qui ont étudié et enseigné le sujet et ceux du Bureau qui ont travaillé dans des domaines semblables. Nous avons besoin de cette certitude pour pouvoir dire que nous sommes sur la bonne voie et pour pouvoir poursuivre nos activités en toute confiance.

Opinions : Avez-vous des suggestions à faire pour améliorer le processus consultatif?

D. Rattray : J'aimerais que les conseillers soient mieux informés.

J'ai encore l'impression qu'au moment où certains conseillers se présentent à la première réunion, nous ne savent pas ce qu'ils ont à faire, jusqu'où ils peuvent aller ni jusqu'à quel point la conversation sera ouverte. Je ne sais pas si c'est parce que nous n'avons pas le temps de bien les informer ou si c'est parce que nous ne les informons pas assez bien. Nous pourrions être beaucoup plus efficaces et efficaces dans ce domaine. Je me demande vraiment si nous n'en sommes pas arrivés au point où nous devrions prendre le temps de préparer une brochure ou un document audio-visuel. Comme tout le monde est équipé d'un magnétoscope à la maison, il nous suffirait d'envoyer une cassette aux conseillers, peut-être en y joignant un document écrit. Nous pourrions par des professionnels et la produire en série. Une telle roue pourrait présenter des séquences d'une réunion d'un comité consultatif, comporter un exemple d'ordre du jour, indiquer la fréquence des réunions, préciser qui siège aux comités consultatifs, etc.

Opinions : Avez-vous fait part de cette suggestion à quelqu'un?

D. Rattray : Non. Le problème, c'est que quelqu'un qui fait une suggestion est aussitôt critiqué. Mais je crois que je viens de m'étiqaeter moi-même.

Autre chose. Nous essayons de tenir certaines réunions à l'extérieur du Bureau. Cette façon de faire semble plaire aux sous-traitants et aux experts-conseils. Il arrive que trois des membres d'un comité consultatif soient de la même région. Alors, on peut faire le voyage aux intervenants clés de l'équipe de vérification et combiner une visite sur le terrain avec une réunion du comité consultatif. On peut se réunir dans les locaux du client. L'an dernier, nous avons tenu une réunion d'un comité consultatif à Toronto et constaté qu'en bout de compte, une réunion à l'extérieur coûtait à peu près la même chose qu'une réunion à l'administration centrale.

L'idée, c'est d'en avoir pour son argent.



David Rattray

David Rattray est entré au Bureau en 1973. Il avait alors à son actif dix ans d'expérience dans un éventail de domaines.

David est toujours prêt à relever des défis et il a travaillé dans plusieurs secteurs d'activité du Bureau : vérification des comptes publics, perfectionnement d'Etat, vérification de l'optimisation des ressources, missions internationales et examens professionnels, élaboration des méthodes, missions internationales et examens spéciaux. Pendant deux ans il a travaillé, en affectation, auprès du Bureau du contrôleur général. Il est également un membre actif de la Certified General Accountants Association (CGA) et oeuvre auprès des Boys Scouts du Canada.

En 1988, David a été promu au rang de vérificateur général adjoint responsable de la Direction chargée de la vérification de la Défense nationale, du ministère de la Justice, du Bureau du solliciteur général, des grands projets d'immobilisations ainsi que d'Énergie, Mines et Ressources. Il est également chargé de mettre en oeuvre la qualité totale (GQT) et d'en appliquer les principes. L'expérience variée de David et ses responsabilités actuelles font qu'il est l'homme tout désigné pour les comités consultatifs de plusieurs chapitres. De plus, en sa qualité de vérificateur général adjoint, il consacre beaucoup de temps à choisir et à recruter des conseillers pour les comités consultatifs.

Options : Pourriez-vous nous dire à quels comités consultatifs vous siégez et quels sont vos champs de compétence ?

D. Rattray : Je siége comme conseiller à quatre ou cinq comités consultatifs par année parce que j'assume des responsabilités en vérification pour la Défense nationale, la Gendarmerie royale du Canada (GRC), les Projets d'immobilisations et la Gestion du matériel. Par exemple, je siége au comité consultatif sur les Douanes en raison des travaux de vérification de programme sur la lutte antidroque et des rapports qu'il faut établir entre ces travaux et ceux qui ont donné lieu au chapitre de 1990 sur la GRC. Je siége également au comité qui donne des conseils à l'équipe chargée de la vérification sectorielle sur la recherche et le sauvetage, en raison des questions de défense qu'on y traite. Le comité responsable du chapitre sur Travaux publics travaille dans un domaine proche de mes attributions de responsable de secteur fonctionnel pour la Gestion du matériel et des Grands projets d'immobilisations.

Options : Comment choisissez-vous les membres des comités consultatifs ?

D. Rattray : Généralement, nous essayons de choisir des gens qui proviennent de divers secteurs, par exemple, une personne du milieu universitaire, une personne qui a de

L'expérience comme haut fonctionnaire au sein d'un ministère (par exemple, des sous-ministres ou des sous-ministres adjoints, et, dans le secteur militaire, des généraux ou des amiraux) et une personne du secteur privé (anciens présidents de grandes sociétés qui ont travaillé comme entrepreneur ou comme fournisseur pour le gouvernement dans un domaine pertinent). Ainsi, nous essayons habituellement d'avoir des représentants de ces trois grands secteurs en plus des membres obligatoires du Bureau. Ensuite, pour des raisons de liaison, nous allons chercher un directeur principal ou un VGA qui s'intéresse directement aux principaux sujets à l'étude.

Options : À quel moment délimite-t-on les éléments de vérification qui feront l'objet d'un chapitre ?

D. Rattray : La délimitation des éléments de vérification se fait pendant tout le processus de vérification. La plus grande partie des travaux de délimitation a lieu à la phase de la planification lorsque le directeur principal, les directeurs clés et moi commençons à nous faire une image mentale des éléments qui valent la peine d'être vérifiés. La délimitation des éléments à vérifier dépend d'une foule de facteurs qui sont résumés dans plusieurs documents comme le *Manuel de vérification intégré*, l'Étude de délimitation de l'étendue et les Plans

de vérification à long terme des entités.

Les décisions relatives à la

délimitation des éléments qui serviront à l'élaboration d'un chapitre sont prises dans le cadre de réunions avec des personnes de l'extérieur, de visites sur le terrain, d'examen de documents et d'autres activités (on se contente généralement d'être aux écoutes), et dans le cadre du processus officiel de planification du Bureau.

Ainsi, lorsque je me présente au comité consultatif, je devrais idéalement avoir rallié à ma cause le SVG, le directeur principal et les directeurs clés qui vont diriger les principales activités d'enquête

proposées. Nous avons été bien informés et nous avons discuté de la première version du rapport de l'étude préparatoire, même si nous avons laissé certaines questions de côté pour en discuter avec les membres du comité consultatif. Nous devons ensuite prendre connaissance des commentaires des conseillers et décider d'inclure ou d'exclure certains sujets. Avant d'aller plus loin, nous devons être sûrs que les conseillers sont d'accord.

Options : Vous a-t-on déjà demandé de ne pas mettre un élément en avant même si vous disposez de l'information probante ?

D. Rattray : Il y a eu des cas où nous avons décidé, dans les meilleurs intérêts de la sécurité

vérificateur général assiste aussi à certaines réunions, cela fait dix. Avec plus de dix membres, personne n'aurait le temps d'exposer son point de vue.

Les membres de l'équipe ont amplement le temps de discuter des questions entre eux et devraient laisser les conseillers de l'extérieur exprimer leur point de vue.

En plus des conseillers, le directeur principal doit inviter certains membres de l'équipe, les directeurs et les gestionnaires qui veulent savoir ce que les conseillers ont à dire. Le réviseur voudra également être là.

Il serait préférable de pouvoir compter sur des salles de comité à deux rangées. Les autres personnes présentes s'assoieraient dans la rangée arrière sans rien dire à moins que le directeur principal ne les invite à prendre la parole. Les membres de l'équipe ont amplement le temps de discuter des questions entre eux et devraient laisser les conseillers de l'extérieur exprimer leur point de vue.

Options : Les conseillers participent-ils au détail de la présentation du rapport?

M. McLaughlin : On distribue un exemplaire de l'ébauche aux conseillers; on tient ensuite une réunion du comité consultatif pour discuter de la présentation du rapport. La plupart des conseillers de l'extérieur n'émettent pas de commentaires. Je ne me souviens pas d'une seule fois où un conseiller de l'extérieur soit venu me trouver pour se plaindre de la qualité d'une présentation.

Options : Une réunion en tête-à-tête entre un conseiller et un vérificateur ou le directeur principal pourrait-elle être aussi efficace que la formule des comités consultatifs?

M. McLaughlin : Cette approche s'avère très efficace quand vous cherchez une personne susceptible de vous conseiller au sujet de l'interprétation de certains facteurs particuliers. Elle est aussi utile si vous voulez une personne très au fait du domaine et capable de démêler les éléments d'un cas que vous avez pu rassembler, ou encore si vous désirez discuter en toute objectivité du cas présenté par le ministre avec une personne qui possède des connaissances techniques.

En fait, il faut surtout éviter de recourir à cette solution en remplaçant des réunions, car ces dernières favorisent une meilleure coordination des actions; par exemple, les conseillers peuvent s'apporter mutuellement des informations et enrichir ainsi la réflexion. Cette dynamique est très importante et permet au SVG et au VGA, qui vont réviser le chapitre consacré à la vérification, de mieux comprendre les questions soulevées.

Options : Lors des comités consultatifs, le nombre de membres est-il fixe?

M. McLaughlin : Vous devez tenir compte de la dynamique du groupe et du nombre de conseillers internes pour déterminer le nombre de conseillers de l'extérieur. Vous ne pouvez faire fonctionner efficacement un comité consultatif où siègent plus de trois conseillers de l'extérieur. Les personnes-ressources du Bureau seront le directeur principal, le VGA chargé de la vérification, et le SVG. Ce qui fait trois. Le coordonnateur du chapitre I doit aussi être de la partie; cela fait donc quatre personnes. Vous voudrez peut-être inviter un autre directeur principal, qui a une connaissance approfondie de l'organisme vérifié. Donc, cinq personnes du Bureau assistent déjà à la réunion du comité consultatif. Ron Moore étant un conseiller de l'extérieur indispensable, si l'on ajoute trois autres personnes, cela fait un comité de neuf personnes. Le

documentation qui se rapporte aux 100 pages pour une seule réunion. Pour les directeurs principaux, il est assez difficile et long de passer à travers les documents pour en tirer l'essentiel. Dans le cas des premières réunions, ils finissent par avoir l'impression de consacrer plus de temps à recueillir l'information qu'à la condenser. Il n'y a pas moyen de s'en sortir. J'ai assisté à une réunion pour laquelle j'ai reçu un document assez succinct qui mettait bien en lumière l'information. Plutôt que de devoir faire un gros effort de lecture pour arriver au bout du document, j'ai pu lire celui-ci plusieurs fois et réfléchir aux questions qu'on y soulevait.

Options : Une brève synthèse des questions soulevées aide donc les membres de l'équipe à coup sûr?

M. McLaughlin : Selon moi, cela permet de mieux orienter la réunion. L'équipe n'a alors pas besoin de longues présentations, car on a déjà résumé le contenu dans un langage très accessible.

On retrouve cependant des styles très variés. Certaines équipes éprouvent le besoin de faire des présentations très formelles; mais cela me paraît être de moins en moins le cas. Les présentations faites aux conseillers ne comptent plus que pour dix pour cent environ de la durée de la réunion. Ce qui est, à mon avis, approprié. Quelqu'un - habituellement le chef de projet - joue le rôle de modérateur et s'assure que les participants s'en tiennent aux questions à examiner. Cette personne répond aux questions des conseillers au fur et à mesure des discussions. Il semble que de faire une longue présentation devant des questions ni leur demander leur avis soit une véritable perte de temps. C'est peut-être une occasion de perfectionner la qualité des présentations et d'essayer la formule ministérielle, mais les conseillers ne sont ni le ministère, ni l'organisme. Ils ne sont là que pour aider les équipes de vérification à venir à bout des questions auxquelles elles font face.

questions soulevées. La conception actuelle diffère donc de celle qui avait cours dans le passé et ce changement d'approche transparaît dans le manuel. D'autres éléments y figurent également. La Section 6031 sur la consultation avec des comités consultatifs est de nature générale, mais l'on pourra trouver d'autres passages relatifs aux comités consultatifs dans les parties consacrées au déroulement d'une vérification.

Options : Les ordres du jour
varient-ils beaucoup d'une réunion à l'autre? Qu'en est-il du niveau d'efficacité?

M. McLaughlin : Il semble y avoir deux approches différentes. Certaines équipes de vérification estiment que les réunions doivent durer toute une journée. Je trouve que les séances d'après-midi sont moins constructives parce que les conseillers sont fatigués. Les membres des équipes doivent se demander quelle est la durée de leur capacité de concentration en réunion. Les rencontres d'une demi-journée semblent plus efficaces, même si survolées seulement. Les équipes organisent mieux leur ordre du jour quand elles disposent de moins de temps. Dans le cas contraire, la conversation s'éternise parce que les membres ne se sentent pas limités par le temps.

Options : De combien de temps
disposent les conseillers pour prendre connaissance des documents préliminaires pour une réunion d'un comité consultatif?

M. McLaughlin : Les équipes de vérification remettent plus de documentation que les conseillers peuvent raisonnablement absorber dans les délais fixés. Pourtant, cette situation s'est beaucoup améliorée dans l'ensemble. On envoie désormais les documents cinq jours ouvrables à l'avance. Pour les conseillers de l'extérieur qui siègent à un comité consultatif, c'est généralement suffisant. Pour un conseiller du Bureau par contre, qui assiste à trois ou quatre réunions du même type dans la semaine, cela signifie lire sans arrêt de la

être fait avant que ne commence la vérification proprement dite. Lors de la réunion du comité directeur des rapports, l'équipe de vérification essaie de convaincre les membres d'intégrer la vérification au Rapport annuel. Les membres du comité tentent de déterminer les éléments clés des futurs rapports annuels qui paraîtront d'ici deux ou trois ans. Pour une vérification qui recouvre plusieurs ministères, le délai d'exécution minimal est d'au moins deux ans avant la publication du Rapport.

Options : Retrouve-t-on dans le MVI une description fidèle des comités consultatifs tels qu'ils étaient, ou y propose-t-on un nouveau mode de fonctionnement?

M. McLaughlin : Le MVI laisse aux auteurs des chapitres une grande liberté du point de vue de l'organisation des comités consultatifs. À une certaine époque, les gens organisaient des comités consultatifs parce qu'ils croyaient que c'était de mise, qu'il fallait en avoir un. Ces comités ont assez mal fonctionné. Les conseillers se sentaient frustrés, les équipes de leur côté affirmaient ne pas profiter pleinement des avis des conseillers, mais elles n'en demandaient pas non plus! La situation devenant moins tendue, on a constaté que les équipes pouvaient recourir à des comités consultatifs de différentes façons.

Le manuel établit clairement l'existence de différentes options. Il propose la tenue d'un nombre minimal de réunions, tout en suggérant aussi que l'on confie d'autres rôles aux conseillers. Les comités consultatifs ont beaucoup progressé au cours de ces dernières années et il est sûr que nous tenons des réunions utiles.

À une certaine époque, maintes équipes voyageaient la une sorte d'examen critique et se rendaient aux réunions dans l'idée de défendre leur travail. Depuis, nous les avons convaincus qu'il ne s'agissait pas d'un examen critique, mais d'un processus consultatif. Par conséquent, ils doivent demander aux conseillers comment aborder les choses et pas simplement leur expliquer leur approche face aux

Options : Quel est votre rôle à titre de vérificateur général adjoint (VGA) des Rapports et des communications lors des réunions des comités consultatifs?

M. McLaughlin : J'ai un rôle précis à jouer avant, pendant et après les réunions du comité consultatif. Avant les rencontres, j'ai la responsabilité de voir à la production du chapitre pour m'assurer que l'on a inclus les réunions du comité consultatif dans l'échéancier. C'est le vérificateur général adjoint qui choisit les conseillers en consultation avec le sous-vérificateur général. Je revois la liste des conseillers. Durant les réunions, mon rôle consiste à écouter les débats comme le ferait un conseiller de l'extérieur et à offrir des conseils en me fiant à l'expérience que j'ai acquise avec d'autres comités consultatifs. Je recueille aussi de l'information pour le chapitre 1. La responsabilité première du comité est d'offrir une tribune propice à l'établissement d'une synergie entre les conseillers de l'extérieur et les conseillers principaux du Bureau. En tant que membre du comité consultatif, j'ai jusqu'à quel point les équipes de vérification pourront respecter l'échéancier de production du rapport. Après les réunions, j'informe l'équipe des Rapports de toute question éventuelle liée à l'échéancier ou à la production. De plus, j'avise le coordonnateur du chapitre 1 de toute question susceptible d'intéresser le vérificateur général. Je soumetts aux VGA toute question de politique interne non résolue.

Options : Êtes-vous souvent en rapport avec l'équipe de vérification avant la première réunion du comité consultatif?

M. McLaughlin : Pour ce qui a trait aux vérifications sectorielles, aux vérifications spéciales, et de portée gouvernementale, nous demandons au directeur principal d'expliquer en quoi consiste la vérification aux membres du comité directeur des rapports dans le but de leur donner un aperçu des prémises et des objectifs de la vérification ainsi que des résultats escomptés. Cela doit

Les comités consultatifs de vérification-Points de vue de quelques conseillers

dans les chapitres d'évaluations et de recommandations logiques et équitables, et permettent de baser sur une assise solide le jugement que le Bureau doit porter sur l'utilisation faite par l'État des deniers publics. Voici donc quelques données fournies en préambule aux entrevues réalisées auprès des vérificateurs généraux adjoints David Rattray et Michael McLaughlin, auprès de Ron Moore, le responsable de la révision centrale, et auprès d'Albert Johnson, qui, à titre de conseiller externe, a servi plusieurs équipes de vérification. Ces entrevues donnent quatre points de vue sur le but, le rôle et la composition des comités consultatifs de vérification.

préparation du Rapport annuel que le vérificateur général présente au Parlement.

Pour chaque chapitre du Rapport, il y a au moins quatre rencontres avec un comité consultatif. Les conseillers internes et externes fournissent un soutien appréciable à chaque étape de l'élaboration des chapitres. Ils ont souvent à porter des jugements professionnels sur des situations pour lesquelles n'existent pas de critères précis ou pour lesquelles l'application des critères est ambiguë.

Leurs conseils, qu'ils soient stratégiques ou techniques, permettent aux équipes d'obtenir de leurs vérifications des retombées maximales, assurent la présentation

Le Manuel de vérification intégrée (MVI) décrit le comité consultatif comme « l'un des principaux éléments du processus de consultation » du Bureau du vérificateur général. Celui-ci exige que des comités consultatifs soient mis sur pied pour toutes les vérifications, exception faite des vérifications d'attestation.

Les comités consultatifs servent de tribune où le vérificateur présente ses plans, ses constatations, ses conclusions et ses recommandations. Les avis que fournissent les conseillers aident le Bureau à respecter les normes de haute qualité qu'il s'impose, ce qui est particulièrement important pour la

Michael McLaughlin

Michael McLaughlin est entré au Bureau en 1979 à titre de directeur, après avoir travaillé, pendant huit ans, dans divers secteurs de l'administration fédérale.

Il a participé à plusieurs missions de vérification, notamment auprès de Douanes et Accise, d'Approuvismements et Services, de l'Agence canadienne de développement international et des Affaires extérieures. Il a été membre de plusieurs comités du Bureau et a également occupé le poste de coordonnateur de l'échéancier du Rapport annuel. Il a été promu au rang de directeur principal en 1981 et au niveau PX2 en 1986.

En 1989, Michael McLaughlin est devenu vérificateur général adjoint responsable des Rapports et des Communications ainsi que de l'Unité de la planification et de la coordination. Michael doit siéger à certains comités consultatifs, en raison de sa participation à la production du Rapport annuel et de son rôle de coordonnateur des activités reliées aux futurs rapports.





Hugh Winsor, reporter sur les questions nationales pour le Globe and Mail de Toronto, s'entretient avec John Hutchinson.

d'horreur et les combines. Depuis quelques années, ils ont été le plus souvent déçus. Peut-être, poursuit-il, le gouvernement est-il devenu trop important pour les dévoilements dramatiques qui étaient en vogue il y a vingt ans. Ces derniers permettaient de vendre des copies mais, tout compte fait, c'était de l'enfantillage. » Cependant, renchérit-il, un chroniqueur du *Windor Star*, « La déception pesait lourd dans l'air mardi dernier alors que les journalistes parcouraient le rapport en quête de dénonciations fracassantes. »

D'aucuns voyaient dans le nombre réduit d'histoires d'horreur un signe de faiblesse. À cet égard, l'*Ottawa Sun* a été particulièrement critique, titrant que « Le premier rapport du vérificateur général soulève des doutes quant à la fermeté du titulaire », et ajoutant des remarques telles : « Trêve de coups de mouchoir, Denis! » (Ironie du sort, il y a plus de dix ans, on disait du premier rapport du vérificateur général Ken Dye qu'il était d'une « naïveté charmante », qu'il avait un « ton réservé » et qu'il traduisait une certaine « timidité »).

Toutefois, de nombreux lecteurs ont jugé qu'il s'agissait d'un rapport substantiel (voire d'un rapport qui ne manquait pas d'histoires d'horreur). *La Presse* disait par exemple que « Le rapport annuel du vérificateur général est de moins en moins drôle, et de plus en plus terrifiant. » Selon le chroniqueur du *Toronto Star*, Carol Goar : « À sa façon, le rapport est aussi dérangeant que n'importe lequel des rapports antérieurs. » L'*Ottawa Citizen* le qualifiait de « d'utile et pragmatique » et disait qu'il renfermait des « questions méritant réflexion ». Selon le *Hill Times*, « Le rapport Desautels augmente nos espérances d'un gouvernement amélioré. »

Jeffrey Simpson, du *Globe and Mail*, a vu le rapport sous un angle différent en critiquant l'incidence de la vérification de l'optimisation des ressources sur la croissance du gouvernement. Il a déclaré : « Il est très proche de la vérité de dire que les rapports annuels du vérificateur général ont empiré la situation en encourageant la multiplication des bureaucraties traitant des papiers, assistant à des réunions et élaborant des programmes pluriannuels pour répondre aux exigences d'un processus. »

Le vérificateur général

Inévitablement, les propos sur le rapport se sont vite transformés en propos sur le vérificateur général lui-même. Les chroniqueurs et les éditorialistes dans tout le pays l'ont comparé à son prédécesseur et ont évalué les réactions à la nouvelle approche. Leur analyse s'appuyait surtout sur le premier chapitre du Rapport, dans lequel le vérificateur général livre ses réflexions personnelles. M. Desautels s'y penche sur les

thèmes et constatations clés du Rapport. Il y décrit également sa conception de son rôle et l'avenir. « Le rapport du vérificateur général, paru la semaine dernière, adoptait un ton nouveau pour aborder la surveillance des dépenses gouvernementales », observait le *Stratford Beacon Herald* dans un éditorial commentant les observations du vérificateur général. Il concluait que « ... le vérificateur général actuel cherche à ébranler la culture bureaucratique au pays. » Et l'*Edmonton Journal* d'ajouter que « M. Desautels mettant l'accent sur autre chose, avait bien brossé un tableau de la situation dans son ensemble. » D'autres quotidiens reprenaient les critiques exprimées par le vérificateur général au sujet de la plétore de belles paroles dont se gaussait Ottawa sur l'obligation de rendre compte. « Si au moins, on obtenait des résultats », renchérrissait *Le Soleil* (Québec).

Denis Desautels a été qualifié de « franc », « très respecté », « raisonnable », et même « diplomatique ». Certains l'ont taxé de « naïf » tandis que d'autres ont loué « l'état d'esprit qui l'anime dans l'exécution de sa tâche. » D'après le chroniqueur Douglas Fisher : « M. Desautels représente un changement de style mais non de fond. » Selon *La Presse*, « De toute évidence, si on se fie à son premier rapport, Denis Desautels a l'intention de faire preuve de la même ténacité, de la même maîtrise des dossiers, de la même fermeté que son prédécesseur. »

Le dernier thème qui ressort des éditoriaux et des chroniques est celui de l'importance croissante du rôle du vérificateur général. Appelant à des rapports plus fréquents, *The Vancouver Province* déclarait : « Nous voulons que M. Desautels se prononce plus souvent. Soudainement, son travail est devenu une priorité nationale. »

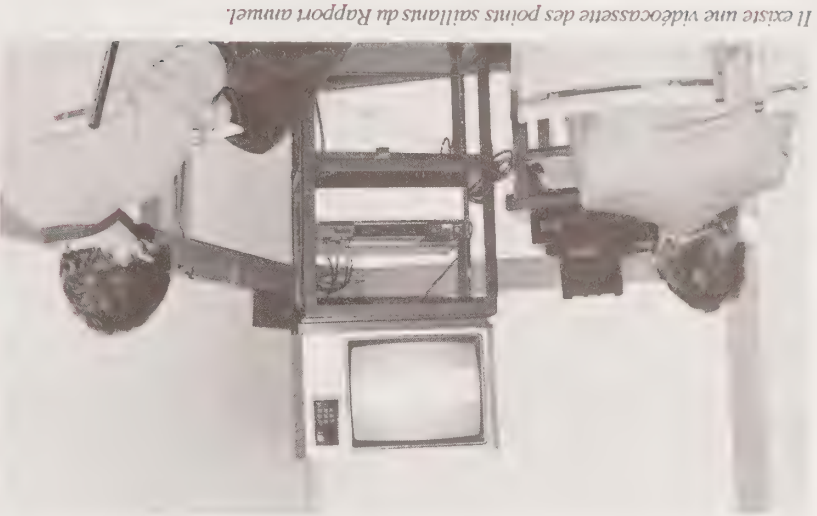
travail pour lequel il a été conçu» (Vancouver Sun). Le projet informatique des Affaires extérieures était destiné à communiquer de l'information protégée aux ambassades situées de par le monde. Les vérificateurs ont constaté que le système accusait un retard de deux ans et qu'il ne pouvait atteindre les objectifs fixés.

Le Bureau de la traduction

La vérification du Bureau de la traduction du Secréariat d'État a reçu passablement d'attention. « Le vérificateur général pointe le Secréariat du doigt », titrait *Le Droit*. Les vérificateurs se sont attardés à la gestion globale du Bureau de la traduction, y compris les coûts de production, le rendement des traducteurs, la gestion des ressources humaines et le climat de travail. Ils ont également étudié les coûts et les avantages de la sous-traitance confiée à des pigistes.

Les prêts aux étudiants

Les sommes excédentaires versées aux étudiants ont également attiré l'attention. Le gouvernement supporte les frais d'intérêts liés à ces prêts sur une période allant jusqu'à six mois après la fin des études. Le programme prévoit également un autre délai de 18 mois pour l'échéance de la dette, si l'étudiant bénéficiaire ne peut travailler pour



Il existe une vidéocassette des points saillants du Rapport annuel.

La gestion des parcs automobiles

des raisons de santé ou d'incapacité. Les vérificateurs ont découvert que certains étudiants présentent des demandes où ils évaluent leurs ressources financières de façon erronée ou qu'ils n'en déclarent pas la totalité, de sorte qu'ils reçoivent plus d'argent qu'ils ne le devraient. « Des petits mensonges de la part d'étudiants coûtent des millions de dollars par année aux contribuables », titrait le *Thunder Bay Chronicle-Journal*.

La carte de pointage

La suggestion de créer une « carte de pointage » a suscité une certaine attention. « Les contribuables ont besoin d'une carte de pointage pour suivre l'évolution du plan de réduction du déficit » (*Ottawa Citizen*). En vertu du principe proposé, le gouvernement comparerait ses prévisions financières pour l'exercice avec les résultats réels obtenus. La carte permettrait de mieux évaluer dans quelle mesure le gouvernement atteint ses propres objectifs.

Le ton et la teneur du rapport ont suscité beaucoup de discussion, notamment le plus petit nombre « d'histoires d'horreur » qu'il présentait par rapport aux années précédentes.

Selon le chroniqueur Don McGillivray : « La présentation du rapport continue d'attirer les journalistes, lesquels sont tous disposés à relever les histoires

Les journalistes de la Presse canadienne sont affairés à leurs ordinateurs.



fait stagner la qualité de l'eau»
(*Trentonian/Tri-County News*).

Les services de l'impôt

La vérification des services offerts aux contribuables par Revenu Canada - Impôt semblait toucher une corde sensible à l'échelle du pays et la plupart des journaux y ont accordé une place centrale. «Des millions de Canadiens trouvent encore trop complexes les déclarations d'impôt sur le revenu et doivent faire preuve de persévérance pour trouver les réponses à leurs questions, a déclaré mardi le vérificateur général» (*Moncton Times-Transcript*).

Douanes et Accise

Les résultats présentés au sujet de Revenu Canada - Douanes et Accise ont suscité une réaction semblable. *Le Hamilton Specator* déclarait que «Revenu Canada a été pris au dépourvu par l'engouement pour le magasinage outre-frontière.» D'autres articles portaient sur les programmes de lutte contre le trafic international de la drogue.

Le gaspillage gouvernemental

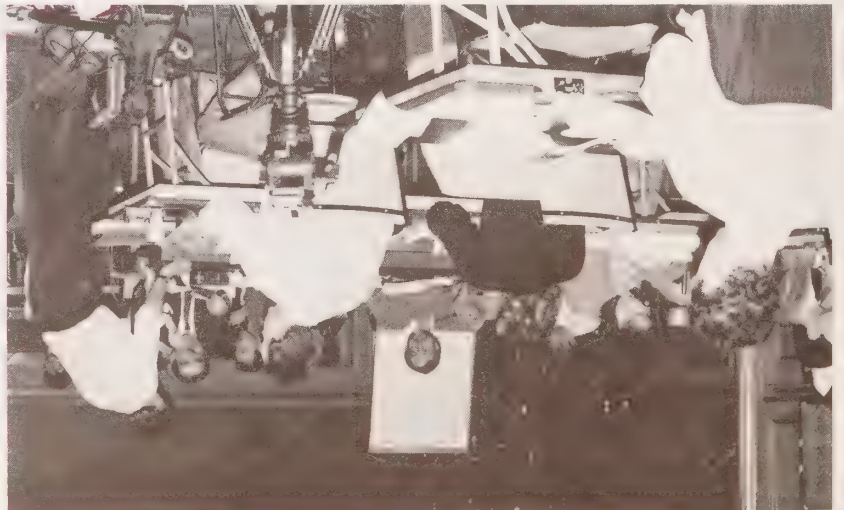
Des exemples particuliers de pertes ont été relevés, comme le «système informatif de 53 millions de dollars qui n'arrive pas à faire le

La bonne nouvelle, c'est qu'il n'y a pas de chevaux inscrits sur le relevé de paye... Mais la mauvaise nouvelle, c'est que le contribuable paie les coûts de 28 000 voitures.



La caricature ci-dessus nous a été gracieusement fournie par le

Ottawa Sun.



La pièce 200 de la tour ouest des édifices du Parlement bourdonnait d'activité.

rapport» (*Brandon Sun*). La vérification a permis de conclure qu'il était difficile d'évaluer l'efficacité de l'aide au secteur agricole vu l'absence d'objectifs clairs et d'évaluations de programmes.

L'environnement

Le Rapport signale qu'au Canada, plusieurs ministères et paliers de gouvernement se partagent la responsabilité de l'environnement. On y fait remarquer que le ministère fédéral de l'Environnement et ses équivalents provinciaux ne se sont pas entendus entre eux pour établir les responsabilités de chacun. Aussi, la protection de l'environnement comporte-t-elle de nombreuses lacunes éventuelles. Les journalistes, toutefois, ont eu tendance à privilégier une autre question : l'évolution lente des progrès dans le domaine et l'information insuffisante sur les programmes environnementaux. Le gouvernement a également réagi à cette vérification : «Charest promet d'améliorer les documents ministériels» (*Globe and Mail*). Des journaux du sud de l'Ontario ont fait grand cas des conclusions présentées en ce qui concerne l'accord sur l'amélioration de la qualité de l'eau des Grands Lacs : «L'incapacité du gouvernement de se fixer des buts

ceux qui préconisaient de repenser entièrement l'approche actuelle.

Les autochtones

Une autre question qui a fait beaucoup de bruit est celle de l'absence de planification et de responsabilité à l'égard de l'argent versé directement aux bandes autochtones canadiennes et le fait que le gouvernement ne les oblige pas à rendre des comptes. Un article particulier récapitulait le Rapport en entier dans sa première phrase : «Le gouvernement fédéral n'exerce pas de contrôle approprié sur des dépenses totalisant près de 2 milliards de dollars au titre des autochtones, ne construit pas suffisamment de logements dans les réserves et ne régle pas assez rapidement les revendications territoriales, a déclaré mardi dernier le vérificateur général» (*The Vancouver Province*).

L'aide à l'agriculture

L'aide à l'agriculture a également été la cible des médias, notamment dans les journaux des provinces des Prairies : «Les programmes agricoles sont flous : les programmes de soutien du revenu et d'assurance-récoltes n'ont pas d'objectif ultime» (*Regina Leader-Post*). «Les programmes agricoles sont un dédale, dit le

Le Rapport de 1991 fait les manchettes

par Jennifer Hicks, adjointe aux Affaires publiques



Deborah Dowling, correspondante du Ottawa Citizen pour les questions économiques nationales, s'entretient avec Dennis Paproski.

Les médias n'ont privilégié aucune question particulière à la suite du dépôt devant la Chambre des communes du premier Rapport de Denis Desautels. En effet, les manchettes ont été partagées entre plusieurs thèmes - aide à l'agriculture, responsabilité à l'égard des dépenses engagées au titre des bandes autochtones et gestion des fonds de pension.

Parmi les autres résultats de vérification qui ont attiré l'attention des journalistes figurent des formules d'impôt compliquées, l'enorgorgement des postes de front, un système informatique inadéquat. La suggestion du vérificateur général d'implanter une carte de pointage à l'égard des dépenses de l'État a également été abordée. Les sommes excédentaires versées au titre des prêts aux étudiants, la lenteur mise à faire démarrer les programmes environnementaux, les faillites dans la gestion du parc automobile ainsi que le coût de la traduction ont aussi fait l'objet de commentaires.

Il va sans dire que les journalistes ont mis beaucoup d'énergie à tenter de cerner le style et la substance du nouveau vérificateur général.

L'obligation de rendre compte

Les manchettes créent une première impression et donnent le ton à la couverture du rapport. Pour bon nombre de journaux, la question de l'année était celle de la responsabilité, qui a donné lieu à des titres comme les suivants : « Responsabilité néant : le vérificateur » (*Saint John Evening Times-Globe*) et « Le vérificateur général dénonce le peu de transparence d'Ottawa » (*Le Devoir*). D'autres avaient un ton plus positif : « Le rapport du vérificateur révèle certaines améliorations, mais... » (*Red Deer Advocate*); par contre, d'autres étaient virulents : « Ottawa dissipe des milliards » (*Bramford Expositor*), « Les dépenses fédérales constituent un gâchis » (*Calgary Sun*) et « Ottawa dépense sans contrôle » (*La Presse*).

Les fonds de pension

Une des questions dont les journalistes ont fait leurs choux gras cette année portait sur la gestion de la dette et sur les fonds de pension de la fonction publique. Depuis des années, le gouvernement fédéral puise dans ces fonds afin de financer

Grâce aux ordinateurs portatifs, les journalistes peuvent rédiger leurs articles plus facilement.



les fonds de pension» (*Ottawa Citizen*) et « Ottawa saigne «Pillage des fonds de pension» engendré des titres dramatiques : ses conséquences à long terme, a question de cette pratique, à cause de une partie de sa dette. La remise en

grossoi le message que le Bureau voulait communiquer. Ces reportages ont également suscité des réponses de la part d'analystes financiers, qui ont défendu l'action

Les journalistes feuilletent le Rapport annuel à la recherche de faits saillants.



livret qui reprend les points essentiels du Rapport. En outre, on a pu, sur Rapport annuel, consulter le service de recherche documentaire du BVG sur tous les rapports annuels depuis 1981 et obtenir des éclaircissements des auteurs des différents chapitres sur le Rapport de cette année. Une certaine effervescence s'est lentement installée jusqu'à l'heure du déjeuner, au moment où la pression des délais a commencé à se faire sentir. Puis, des journalistes se sont réunis en petits groupes, d'autres ont tenté de trouver les auteurs des chapitres pour leur poser des questions pendant que les photographes prenaient des photos du Rapport.

Avant-première à l'intention des députés et audience à huis clos

Rapport, sans qu'aucune question en particulier ne domine les débats.

L'après-dépôt

Après le dépôt du Rapport à 14 h, d'autres activités se sont déroulées. Tous les députés ont reçu à leur bureau un exemplaire du Rapport dans les deux langues officielles. On en a également distribué un à chacun des membres de la Tribune de la presse et du Cercle national des journalistes du Canada.

On a remis à OASIS (la chaîne parlementaire) des copies de la bande vidéo, la Bibliothèque du Parlement a obtenu des copies de la version du recueil informatisé (à la fois la disquette du Rapport de 1991 et le disque audiovisuel contenant les 11 derniers rapports).

Comme il est de coutume, le vérificateur général n'a pas assisté à la présentation à huis clos aux médias, mais il a, par contre, rencontré les journalistes à 16 h. À 18 h, en compagnie d'autres personnes, il a écouté, à la radio et à la télévision, les premiers reportages consacrés au dépôt du Rapport.

Dans les jours et les semaines qui ont suivi le dépôt, les membres de la DLP ont surveillé de près la période des questions à la Chambre. Le jour du dépôt, le Rapport a mobilisé toute l'attention. Les leaders des deux partis de l'opposition ont questionné le gouvernement au sujet des constatations clés du Rapport. Ce dernier a suscité un grand intérêt qui s'est maintenu jusqu'à l'ajournement des débats au Parlement, le 12 décembre.

À titre de suivi, les membres de la DLP ont reçu chacun des exemplaires reliés de tous les chapitres du Rapport. Les présidents et les membres des différents comités permanents de la Chambre ont ensuite obtenu d'eux les chapitres traitant des entités qui les concernent. Le Bureau assure ce



Larry Meyers, sous-vérificateur général des Opérations de vérification, le vérificateur général Denis Desautels et Raymond Dubois, sous-vérificateur général des Opérations de vérification, lors de la conférence à huis clos.

Horaire des audiences du CCP

Le CCP a tenu sa première audience publique de l'après-dépôt le 5 décembre. L'ordre du jour prévoyait le début de l'étude du Rapport et le choix des chapitres justifiant la tenue d'audiences après les vacances de Noël. Le vérificateur général s'est présenté pour répondre aux questions et offrir son assistance. Le jour du dépôt, il avait proposé, dans une lettre remise aux membres du Comité, des sujets abordés dans le Rapport qui méritaient un examen en priorité.

Au moment de la rédaction du présent article, les membres du CCP avaient inscrit à leur calendrier la tenue d'audiences pour le début du mois de février. Elles ont porté sur les comités publics du Canada pour 1990-1991 ainsi que sur la Gestion de la dette et les Pensions des employés (chapitre 8). Le printemps promet d'être chargé. Il est probable que les audiences concerneront les chapitres sur l'environnement, sur les notes de vérification concernant le COSICS et sur le Secrétariat d'Etat (vérification du Bureau de la traduction).

Dépôt du Rapport annuel de 1991

des services de l'Audio-visuel, qui ont fourni la vidéo et se sont occupés du visionnement, et de la Bibliothèque, qui a fait circuler les documents de base. Il faut ajouter de nombreux bénévoles qui ont apporté un soutien administratif en offrant leurs services dans le cadre des deux événements.

Parallèlement, les membres de la DLP différaient à communiquer avec les différentes parties concernées pour régler tous les détails et coordonner la logistique relative aux locaux et à la sécurité sur la Colline du Parlement, à la dotation en personnel, aux services de restauration, à la livraison des fournitures, et à la distribution des exemplaires du Rapport et de sa version électronique ainsi qu'à celle des vidéocassettes sur les faits saillants

Une panoplie d'acteurs

Il serait impossible d'organiser et d'administrer un événement de l'importance du dépôt du Rapport sans la participation et la coopération de nombreuses personnes.

d'ordinateur pour leurs employés. À 9 h, à l'ouverture officielle des portes de la salle 200 de l'édifice de l'Université, un petit groupe de personnes patientait. Les journalistes qui ont accepté de signer l'engagement leur donnant accès à la présentation à « huis clos » sont alors entrés les uns après les autres. Vers midi, les photographes et les caméramen sont venus photographier le rapport et préparer des plans de rechange.



La planification

Mark Hill, directeur de la Liaison avec le Parlement pour notre nouveau vérificateur général (VG) qui voyait son premier rapport présenté à la Chambre des communes, le 3 décembre 1991 fut une journée passionnante à plus d'un égard. Les rafales de neiges et les routes verglissées, qui ont rendu la marche et la conduite automobile dangereuses, ont failli remettre en question la logistique déployée pour le dépôt du Rapport. Cette journée s'est néanmoins déroulée sans encombre, à la grande satisfaction des nombreux participants. Même si la présentation par le président du Rapport du vérificateur général à la Chambre des communes se fait très rapidement, cela n'est possible que grâce aux nombreuses heures de travail des employés du Bureau du vérificateur général (BVG) et de bien d'autres.

Dans cet article, nous voulons évoquer certains aspects de la planification qui a mené au dépôt du Rapport, les rôles des différents acteurs, les événements qui se sont déroulés lors du « grand jour » et les suites du dépôt.

La planification pour le jour du dépôt a commencé au début de l'été. La Direction de la liaison avec le Parlement (DLP) a préparé deux calendriers : le premier décrivait le chemin critique que devaient suivre les équipes de vérification pour rédiger les notes d'information destinées au VG et le second consistait en une liste de contrôle de ce qu'on devait effectuer chaque semaine à partir du mois de septembre jusqu'au 3 décembre.

Durant l'automne, de nombreux employés du BVG se sont penchés sur la rédaction, la vérification, et la production des notes d'information destinées à aider le vérificateur général. Le résultat : un volume de plusieurs centaines de pages, énumérant la liste des messages principaux de chaque segment du Rapport, les références principales connexes tirées de celui-ci et d'autres éléments explicatifs. Les révisions réelles d'information avec le VG se sont tenues dans les semaines précédant le dépôt du Rapport.



Réflexions

Je profite de l'anniversaire qui marquera bientôt la fin de ma première année au poste de vérificateur général pour jeter un regard sur les événements de cette année où les défis ont été nombreux. Je me souviens d'une question sur laquelle on m'a consulté depuis le tout début, celle de Fonction publique 2000 (FP 2000).

Selon le gouvernement, FP 2000 représente l'ensemble des «mesures à prendre pour sauvegarder et promouvoir l'efficacité et l'excellence de la fonction publique et, partant, lui permettre de continuer de bien servir les Canadiens au XXI^e siècle». Cette initiative propose de changer l'approche de gestion et de mettre «l'accent sur les résultats plutôt que sur les procédés, la souplesse plutôt que la conformité, le jugement plutôt que les règles, l'innovation plutôt que la peur du risque». Elle propose aussi d'élargir les pouvoirs des ministères d'exécution et de déléguer les pouvoirs jusqu'aux niveaux raisonnables les plus bas des ministères afin d'assurer un service plus adapté et plus efficient. En retour, elle prévoit des mécanismes d'obligation de rendre compte plus significatifs en ce qui concerne l'utilisation des pouvoirs octroyés.

Peu après ma nomination, j'ai exprimé publiquement mon soutien aux objectifs et principes de Fonction publique 2000. Si je l'ai fait, c'est que ces objectifs et principes sont généralement conformes aux principes d'une gestion saine et parce que l'initiative a des chances de résoudre certains problèmes, notamment en matière de ressources humaines, que le Bureau a repérés au cours des dix dernières années.

J'ai continué de manifester mon soutien à l'initiative dans des discussions avec de hauts

représentants, dans notre Rapport de 1991 à la Chambre des communes et dans des présentations et des commentaires devant les comités parlementaires comme le Comité sénatorial permanent des finances nationales qui étudie FP 2000. Je suis convaincu que l'approche de gestion proposée par FP 2000, avec sa réorientation des efforts vers les résultats plutôt que vers les méthodes, et sa reconnaissance du fait que l'amélioration du service passe par la valorisation des employés, peut et doit réussir.

Malgré la foi que je lui voue, je n'assure pas à Fonction publique 2000 un soutien aveugle. Je continuerai de faire connaître mes attentes sur certains éléments comme le souci de prudence et la probité, la nécessité de responsabilités claires et de contrôles appropriés, et je signalerai, au besoin, les aspects de cette initiative ou de sa mise en oeuvre qui me préoccupent, ou les problèmes que nous rencontrons. Je ne cherche pas, ce faisant, à discréditer ou à réduire l'importance de FP 2000, mais à stimuler le débat et à favoriser une discussion positive qui contribuera à en faire un succès.

Notre Rapport annuel de 1991 illustre cette approche. Nous y citons des initiatives de gestionnaires qui ont amélioré la prestation des services tout en réduisant les coûts pour les contribuables, mais qui, selon nous, n'ont pas satisfait aux exigences du contrôle parlementaire. Nous avons souligné l'importance, en cette période de changement, de s'assurer que les gestionnaires comprennent - au moyen de la formation et de l'encadrement - le fonctionnement futur du cadre de contrôle parlementaire.

À la page 17 de ce numéro, paraît un article qui dresse un tableau actuel de Fonction publique 2000. Il explique l'évolution du projet et



certaines facettes - comme la nécessité du soutien parlementaire - qui influenceront son succès. Nous continuerons de suivre l'avancement du projet tant «au centre» que dans l'ensemble des ministères. En outre, nous observerons, au cours de nos vérifications continues, la mise en oeuvre de l'initiative et émettrons des rapports sur certains aspects de cette activité.

S'il est vrai qu'il est encore tôt pour le faire, il nous faudra néanmoins mesurer la réussite finale de Fonction publique 2000, pas seulement au plan des activités, mais surtout au plan des résultats. C'est l'orientation que nous prendrons, au cours des prochaines années, dans le contexte de nos vérifications. Selon moi, FP 2000 est une étape nécessaire vers la modernisation de l'administration fédérale. Il ne faut pas qu'elle aille joindre les rangs d'autres acronymes qui ont perdu leur sens.

L. Denis Desautels

L. Denis Desautels, FCA

Table des matières

Réflexions 1

Le dépôt du Rapport annuel de 1991 2

Mark Hill, directeur principal de la Liaison avec le Parlement, relate les activités du 3 décembre 1991.

Le Rapport de 1991 fait les manchettes 4

Jennifer Hicks, adjointe aux Affaires publiques, analyse des articles de journaux qui ont fait la couverture du Rapport annuel.

Les comités consultatifs de vérification -

Points de vue de quelques conseillers 8

Quatre conseillers expriment leur point de vue sur le but, le rôle et la composition des comités consultatifs de vérification.

Où en est Fonction publique 2000? 17

Un aperçu de la situation actuelle

Cet article présente des extraits d'un rapport qui a d'abord paru au Bureau du vérificateur général en février 1992.



Couverture

Le neuvième vérificateur général du Canada, M. Denis Desautels, a présenté son premier rapport annuel le 3 décembre 1991.

Opinions

Directeur principal

John Zegers

Rédactrices

Leslie Goddard

Hladini Wilson

Rédactrice adjointe

Christine La Salle

Photographes

Ann Wesch

Centre canadien de la gestion

Éditique et arts graphiques

Linda Gaspar

Anne King

Yvonne Prael

Adjointes à la production

Pat Davis

Lynnda Sayer

Traduction

Thérèse Dion-Renaud

Louise Gagnon

Carolina Roth

Conseiller à la rédaction

Michael McLaughlin

Imprimeur

M.O.M. Printing

Opinions est publié tous les

trois mois par la Direction des

rapports et des

communications. Veuillez

adresser votre correspondance

et les changements à la liste de

diffusion à :

Opinions, arrêt 11-13

Bureau du vérificateur général

du Canada

240, rue Sparks, tour ouest

Ottawa (Ontario)

K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 10, No 1



Options

Bureau du vérificateur général du Canada

CAI
AG
-063

Opinions

Office of the Auditor General of Canada



Opinions

Principal

John Zegers

Editor

Leslie Goddard

Associate Editor

Christine La Salle

Contributing Editors

Hladini Wilson

Pat Forsberg

Photographs

Christine La Salle

Vinod Sahgal

Desktop Publishing & Graphics

Linda Gaspar

Anne King

Yvonne Pratt

Production Assistants

Pat Davis

Lynda Sayer

Translators

Thérèse Dion-Renaud

Louiselle Gagnon

Carolina Rott

Editorial Advisor

Michael McLaughlin

Printer

M.O.M. Printing

Cover Design

OAG Graphic Arts Team

Opinions is published every three months by the Reports and Communications Group. Please address all correspondence and changes of mailing labels to:

Opinions, Stop 11-13
Office of the Auditor General of
Canada
240 Sparks Street, West Tower
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 10 No. 2

Contents

Reflections

1

OAG Estimates Hearing: 1992

2

Parliamentary Liaison Principal Mark Hill reviews two hearings on the Estimates of the Auditor General for 1992-93.

Quality in the Constructed Project

5

Director Elwyn Hopkin outlines some lessons learned about audit co-operation and co-ordination, cost control and building industry issues.

Examining the Budget: Implications for Auditors and Auditing

8

Dennis Paproski encourages auditors to analyze the Budget in order to better understand the government's fiscal stance.

Concurrent Auditing: Legislative Auditing Goes Global

11

Vinod Sahgal and Irmgard Sangster of the External Affairs and CIDA audit team trace the development and growth of concurrent auditing and suggest the direction it might take in the future.

Energizing Your Annual Report

13

The OAG's Michael Ryan, on exchange with Australia's National Audit Office, presented a paper at a conference on Annual Reports and Reporting in the Public Sector. This article provides some highlights from his address.

Executive Promotions

15

In April 1992, several senior level promotions were announced.



Cover *David Brittain and Nancy Cheng (top row) were promoted from PX1 to PX2. Mark O'Connor (bottom left) and Grant Wilson were promoted from DX to PX1.*



Reflections

Canada has a long tradition of membership and support of international organizations. A charter member of the United Nations, our country has played an important role in a variety of bodies set up to promote international co-operation.

That record of international involvement is also reflected in the history of the Office of the Auditor General of Canada. Our Office has been involved in the audit of international organizations since the 1940s, including more than 20 years as one of the joint auditors of the UN itself. We have been the external auditor of the International Civil Aviation Organization (ICAO) since 1951 and more recently, the International Atomic Energy Agency (IAEA). This work is done on a cost-recovery basis. This Office also assists periodically the Canadian delegations to the UN and to UNESCO.

In addition to these audit responsibilities, our international activity has been focussed in recent years on the need for training auditors from developing countries. One of the reasons for our support for such efforts is the fact that Canada is a major donor of foreign aid and development assistance. With hundreds of millions of dollars of Canadian aid each year, it is important that the disbursement of these funds be subject to audit. Developing countries with many urgent needs often find it difficult to give priority to auditing. They therefore appreciate the kind of assistance given by our Office and



through the INTOSAI Development Initiative (IDI) of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). The OAG played a large part in launching IDI as a means of rationalizing and co-ordinating the various auditor training assistance programs of many countries.

Another example of our commitment to assisting our legislative auditing colleagues in the developing world is the presence in our Office of many senior auditors from countries around the world. They are here as part of a Fellowship program, sponsored by the Canadian International Development Agency and administered by the Canadian Comprehensive Auditing Foundation and the Office of the Auditor General, which has also benefited our own auditors, providing important auditing insights from an international perspective. It recognizes our obligation to share with and support the international legislative auditing community.

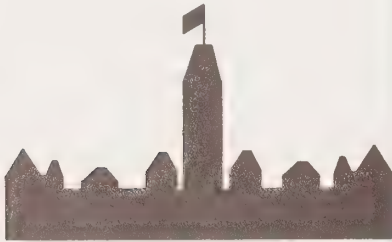
At the beginning of April, I travelled to Vienna to sign the accounts of the IAEA. During my brief visit to Europe I also met with my counterparts in London, Paris, Rome and Brussels to discuss the business of the INTOSAI Accounting Standards Committee of which I am Chairman.

Overall, our involvement in international auditing activities is designed to enhance the likelihood that Canadian contributions to international organizations are spent as intended and managed appropriately. This work also has benefits for this Office, giving us access to valuable contacts and information and providing our staff with important opportunities to broaden their horizons.

L. Denis Desautels, FCA

OAG Estimates Hearing: 1992

by Mark Hill
Principal, Parliamentary Liaison



At 9:02 a.m. on Thursday 26 March, Chairman Jean-Robert Gauthier (Liberal: Ottawa—Vanier) banged the gavel calling to order this session's thirty-first meeting of the Standing Committee on Public Accounts (PAC). This set in motion some three and a half hours, in two separate meetings, of consideration of the Estimates of the Office of the Auditor General (OAG) for 1992–93. At the conclusion of the second meeting, the Chairman indicated that the Committee would be reporting the Estimates back to the House without change.

This article reviews the two Estimates hearings in terms of the major lines of questioning posed by Committee members and the responses provided by the Auditor General and others at the table representing the Office. In the interests of brevity, not all contributions by all members are accounted for. Most of the review is concentrated on the first hearing since much of the second hearing was devoted to the Office providing an overview of the Part III document.

For the first meeting, the Office was represented by Auditor General Denis Desautels and Deputy Auditors General Raymond Dubois, Ron Warme and Larry Meyers. For

the second meeting, the Office contingent consisted of Raymond Dubois, Ron Warme and Wayne Gilmour (in his capacity as Director of Finance for the Office).

A Departure from the Norm

The first meeting proceeded along the lines of the usual Estimates hearing where OAG representatives responded to the questions and concerns of individual members. In something of a departure from this usual practice, the second meeting involved the Office taking the Committee on a page-by-page walk-through of the Part III document with a particular concentration on providing explanations for the various charts and graphs included in the document. Members seemed to appreciate this process and, for the Office, there seemed to be some benefit to having the thoughts and interests of members focussed on one particular topic at a time—rather than bouncing all over the map, which is one of the standard challenges of making an Estimates presentation.

As with the review of most departmental estimates, the starting point for the PAC's review of the OAG was Part III of the OAG's Estimates. This document sets out in some detail the spending requirements for the coming fiscal year (1992–93), and compares these requirements to the forecast expenditures for the current year (1991–92) and the actual expenditures for the last fiscal year (1990–91). The complexities and frustrations of dealing with this terminology (planned, forecast, and actual expenditures) in a setting

where the most recent "hard number" on actual expenditures was some two years old were not lost on the Committee.

In addition to the Part III document, the Office tabled additional information for the Committee at the start of the second hearing. This material responded to questions outstanding from the first meeting and provided answers to a number of questions proposed by the Committee researchers that had not been covered in the first meeting.

The First Meeting

The first hearing began with a short opening statement from the Auditor General highlighting a number of the challenges faced by the Office and the initiatives planned or under way to deal with them. The AG noted that the Office is constantly faced with the question of "How much auditing is enough?" and that considerable professional judgement is required to deal with this question, especially in these times of severe resource constraints. He noted how the Office has turned to EDP techniques and other initiatives like total quality management to maintain a reasonable audit cycle while meeting legislated demands for attest audit work and special examinations. He also noted that the government's PS 2000 initiative, the Office's commitment to reducing the OAG management complement by some 10% and an expected workload increase resulting from recent deficit control legislation (offset to some extent by the reduction in government entities announced in the recent Budget)

will keep pressure on the Office to increase productivity.

After stating his commitment to reviewing the form of the OAG Estimates for the 1993–94 fiscal year in light of the findings of the current audit of information for Parliament (a planned 1992 chapter) the AG concluded his statement by commenting on the elusiveness of measures of the effectiveness of the work of the Office. He said that the real results of OAG work are seen by “...what happens to our reports and recommendations made to the House, to Ministers, and, in the case of Crown corporations, to boards of directors.” He noted the “joint” nature of the OAG’s efforts, dependent as they are to a large extent on the work of the PAC. He also noted that the very carrying out of audit work, the presence of auditors in departments, contributes to one very important facet of OAG effectiveness that could be characterized as being a “permanent, positive force” for better management and that acts as a deterrent to irregularities that could lead to waste, misappropriation or fraud.

Committee Questioning

After Mr. Desautels’ opening statement, Committee questioning was led off by Doug Young (Liberal: Acadie—Bathurst). He indicated that he was not convinced that the structure of the Treasury Board and the Comptroller General is effective or efficient. He wondered if the Auditor General could look at these organizations, especially in light of the devolution of authority proposed by PS 2000 and the need for a “...thorough review of the system of managing expenditures and accounting for

expenditures...” at the central agency level.

The AG indicated he would be looking at some central agency functions, but not in the form of the major studies that characterized the work of the Office in the 1970s. Rather, the Office will carry out a number of studies over the next few years (an examination of the program evaluation function for reporting in 1993 is one example) that, collectively, will start to address this need. He also restated his intent that the Office will try to act as the “conscience of PS 2000”. For the Office, this will mean maintaining an overview of the macro-aspects of the implementation of PS 2000 with particular regard to “...a proper balance between central controls and the roles of each of the central agencies...”. Observations resulting from this overview could be provided to the Committee for whatever action the Committee felt appropriate.

Committee member Guy St-Julien (Progressive Conservative: Abitibi) then asked a number of questions on administrative matters (travel policy, application of the 0–3–3 wage restraint policy, contracting practices). Deputy Auditor General Ron Warne explained that policy permits retaining a former Office employee under contract to meet specified needs, but that such contracts are tied to the salary level earned before retirement and the total amount to be contracted is limited to a fixed annual ceiling.

New Democratic Party member Jack Whittaker (Okanagan–Similkameen–Merritt) then wondered if the people of Canada are getting value for their money from the OAG. He indicated that while he had no doubt, Canadians who did not know the Office well might wonder. The AG stated that while this was largely a subjective

matter, he was convinced after a year on the job that, indeed, Canadians could rest easy. He felt that the best indicators were the positive influence and reputation enjoyed by the Office.

Mr. Whittaker went on to wonder how the Office went about determining the audit cycle for a given department or program. Deputy Auditor General Larry Meyers described the concepts of auditability and audit-worthiness and how they are applied in the process of determining a shorter or longer cycle for a given program or entity. He also noted the challenge review and the longer-term perspective brought to the process of determining the cycle that ensures a cohesive overall Office plan.

Gabrielle Bertrand (Progressive Conservative: Brome–Missisquoi) then enquired about the rate of participation of employee groups covered by the Employment Equity Act (Madame Bertrand sits on a Committee of the House currently reviewing that Act). The figures were presented to the Committee at the second hearing. They showed that, for all employment equity groups and for francophones, the Office was ahead of public service participation rate goals.

Madame Bertrand then went on to pick up on a theme introduced

earlier and asked the Auditor General what he meant when he referred to the “consequences” of the work of the Office. Mr. Desautels responded that the Office looks back at earlier annual Reports on an ongoing basis (the two-year follow-up program) to see what has happened in response to the report recommendations. He also noted that when the Office carries out an audit “...the people concerned know that the issue may be discussed by the Public Accounts Committee, (and) they start acting on it pretty seriously.”

Member Eugene Bellemare (Liberal: Carleton–Gloucester) then asked a number of questions, one of which sought the Auditor General’s views as the “conscience of PS 2000”. Mr. Desautels responded by indicating that the Office had published and distributed two articles dealing with PS 2000 and that PS 2000 issues had been dealt with directly in the 1991 Report chapter on Innovation Within the Parliamentary Control Framework (chapter 5). He reiterated that he recognized the need to strike a balance between the principles that Parliamentarians have adopted for management of human resources in the public service (equity, merit, etc.) and the need to manage those resources economically.

Deputy Auditor General Raymond Dubois then outlined how the Office will monitor the implementation of PS 2000, including the intention to include some comment in future annual Reports on the direction that PS 2000 is taking.

Member Gaby Larrivée (Progressive Conservative: Joliette) then asked the Auditor General how he knows when to stop when he is getting into the area of government policy. He used the example of whether the AG would recommend

the consolidation, in the interests of economy, of the several loan-granting institutions operated by the Canadian government. Mr. Desautels responded that such decisions were a matter of discipline and judgement and that, in the example given, since the institutions were established with some clear policy objective in mind he would probably stop short of such a recommendation. On the other hand, he noted that where structures were of a purely administrative nature, as opposed to a policy nature, such a recommendation would be made. He noted that sectoral audits such as the one currently under way on emergency assistance programs could involve such recommendations because there is no policy implication to them.

The Second Session

The Chairman concluded the first meeting with a request that the Office return for a second meeting and provide the answers to a number of specific questions at that meeting. The second session consisted of a presentation by the Office of the answers requested plus the walk-through of the Estimates Part III document for the Office. It will not be reviewed in detail here.

Dissatisfaction Expressed

The Estimates review process does not end with the hearing. The hearing is simply a forum where the Office explains its plans and performance for the past year and where the Committee offers its views on those plans. In this case, the Office made it quite clear that it was less than satisfied with the form of the Estimates presentation required by the central agencies.

The Auditor General indicated that, while he was not happy with the form, he nonetheless felt constrained to stick with it in the interests of staying within central agency requirements. The Committee made it clear that they were not happy with it either. The Auditor General indicated that he would be presenting his Estimates for the next fiscal year in a new format that will flow out of the OAG audit of information for Parliament currently under way.



Readers who would like to review the transcript of the two hearings on OAG Estimates may refer to Issues Nos. 21 and 22 of the Standing Committee on Public Accounts.

Erratum: In the last issue of **Opinions** we referred to OAG advisor Ron Moore as a partner in Woods Gordon & Co. In fact, Mr. Moore is a former partner in that firm, which is now known as Ernst & Young.

We apologize for any inconvenience our error might have caused.

Quality in the Constructed Project

Some lessons learned in audit co-operation, co-ordination, cost control and building industry issues

by Elwyn E. Hopkin
Director, Audit Operations

Elwyn Hopkin is a functional specialist in engineering and economics in the Major Capital Projects Team. He directed the value-for-money audit "Quality in the Constructed Project" reported in the Auditor General's 1991 Report.

The author would like to thank Ross Buskard, Team Principal, for facilitating the Director's independence of action and David Rattray, Assistant Auditor General, and Larry Meyers, Deputy Auditor General, for their support and encouragement in the OAG's first engineering audit.

Background

The real estate assets of the federal government are worth approximately \$60 billion. The general-purpose office buildings portfolio, under the custodianship of the Department of Public Works (DPW) is worth in excess of \$8 billion. These buildings are, on average, 41 years old and accommodate 150,000 government employees. Fifty percent of the buildings are in the National Capital Region.

The Department has a significant, but as yet unquantified, implicit commitment of future expenditures to repair and modernize these buildings to meet current demands for a safe and healthy working environment.

Initially, our Office was going to examine the seismic vulnerability of government buildings in the National Capital Region, which is a zone of moderate seismic activity. This was subsequently modified into a more comprehensive approach covering several major building elements, viz., building structure, envelope, acoustics, lighting, ventilation and air quality, fire safety and overall functional design. The Auditor General considered the situation sufficiently important to approve a pilot audit project involving two modern general-purpose office buildings nominated by DPW in the National Capital Region. One was a Crown-owned, 15-storey, reinforced concrete, framed building completed in 1979, with a gross floor area of 112,000 square metres, accommodating 4,000 public servants.

The other was a lease-purchase, three-storey, reinforced concrete, framed building completed in 1984, with a gross floor area of 10,000 square metres, accommodating some 300 public servants. A primary objective of the pilot project was to develop and test a methodology for the technical auditing of Government of Canada buildings.

Co-operation

In contrast with the Audit Board of Japan, which has construction divisions employing a large number of engineers to conduct technical audits, the OAG resources for engineering audits are confined to a few members of the Major Capital Projects Team. Consequently, it was decided to conduct this audit in conjunction with the Institute of Research in Construction (IRC) of the National Research Council (NRC). The Institute is an independent government agency with a staff of 250 technical specialists and a mission to provide the construction industry with the best possible technology. IRC is charged with maintaining the National Building Code and the National Fire Code.



Victim of an earthquake

The Institute agreed to co-operate with the Office on the pilot audit. The technical inspection protocols were developed by experts in the engineering, science and architectural disciplines of IRC, in conjunction with our audit team. Public Works proved to be quite receptive to the initiative, as it saw the project as support for its own work in building evaluation and asset management.

The audit methodology (protocols) was applied in the pilot project by 21 specialists from seven consulting firms under contract with the OAG. This was facilitated by DPW, custodian of the Crown-owned building and owner of the lease-purchase building.

Co-ordination

It was considered desirable for the field work to be conducted during cold weather when buildings are normally subject to severe test by the climatic elements. The building audits involved the use of non-destructive tests relating to such characteristics as air quality and acoustics tests. Arrangements had to be made by Public Works with the tenant facilities management staff for escorting the consultants through the buildings, particularly in the high security areas, both during and outside normal office hours. The Department's records management staff and engineering and architectural professionals facilitated access to the thousands of drawings and hundreds of specifications, technical reports and other documentation generated during the design, construction and operation of the buildings.

Cost Control

Because of building industry benefits expected from the audit, IRC absorbed the cost of its share of the work in preparing the audit protocols.

The audit illustrated the advantage of setting a fixed price for consulting contracts. This approach reduces administration costs, but requires a precise definition of the audit scope, tasks involved and schedule. Good co-ordination and detailed terms of reference are necessary to avoid claims for extra payments.

Criteria

The audit criteria encompassed the quality, serviceability and durability of buildings in relation to the following levels of performance.

Level 1. The minimum legal level of performance or standard practice in regard to health, safety and structural integrity required to satisfy building codes and standards in force at the time of construction.

Level 2. The level of performance specified in the design objectives or accepted current practices. This performance level was stated in the DPW project control documents.

Findings

Following is a summary of the audit findings, which are presented in detail in the 1991 Annual Report.

Both buildings were found to be generally designed and constructed to commercial standards commonly in effect at the time. Nevertheless, there were 108 reportable findings in the audit of the major building elements, services and functions, 15 of which were considered in need of immediate attention. Breaches of the National Fire Code in both buildings audited raised some questions about their design, construction, inspection, commissioning and operational management. There is no complete fire safety plan for either building. Large precast concrete panels in the uppermost part of the envelope of the Crown-owned building are cracked, and some panel anchors are corroding. Both buildings have features that make accessibility for the handicapped unnecessarily difficult. The heating, ventilating and air conditioning system of the Crown-owned building cost \$5.9 million more than more economical and efficient systems available at the time of construction. Air quality, lighting, acoustics and functional deficiencies exist in both buildings.

Public Works was advised immediately of deficiencies affecting health and safety and took urgent action to rectify the situation.

Recommendations

Among the audit recommendations to the Department were the following points that are appropriate for general application in building projects.

- DPW should ensure that proper life-cycle cost analyses are prepared, as called for in the Treasury Board Administration Policy Manual, before any significant investments are undertaken.
- DPW should obtain advice from commissioning or building operation staff at the initial design stage on the serviceability of building components.

- DPW should obtain an independent review of design with respect to building function and choice of major building services (for example, heating, ventilating and air conditioning) before final acceptance of a design.
- DPW should consider involving acoustics specialists in the initial building design stages.
- DPW should prepare long-term repair and replacement plans for building components and structures on the basis of life-cycle costs analysis.

Benefits

The audit was beneficial on several fronts:

- It provided Public Works with two comprehensive building condition reports.
- The Fire Commissioner of Canada has incorporated relevant sections of the audit protocols into Labour Canada's Fire Inspection Guide.
- The audit included the development and field-testing of a methodology that could be employed, with few modifications, in the future audit of buildings and in the preparation of building condition reports forming part of the DPW and other departments' asset management plans.



A fire burns out of control in a skyscraper.

- The Institute of Research in Construction has identified a potentially wide market for the protocols developed for the audit.
- Building owners and portfolio managers recognize that changing economic conditions, concern for historic building preservation, emphasis on fully utilizing conveniently located structures, space shortages and the increasing cost of new buildings have resulted in a need to evaluate the existing building stock.

Rehabilitation Exceeds New Construction

A recent IRC paper stated that the amount expended on the rehabilitation of buildings in Canada now exceeds the total value of new construction. Much of the rehabilitation cost lies in the upgrading needed to meet the structural and fire safety requirements of today's building codes. The application of current structural design codes is not always practical for the rehabilitation of buildings. The Institute is carrying out research to develop alternatives and accompanying guidelines to enable consultants to apply the intent of building codes to rehabilitation work.

Conclusions

Our pilot study was an example of cost-effective co-operation between a value-for-money audit team and a specialized central agency. The OAG initiative provided broad-based benefits and proved to be timely. The engineering and architectural institutions of developed countries are now focussed on the problem of aging infrastructure and cost-effective restoration work to meet the demands of society for a safe and healthy working environment. Quality in design and construction is central to this goal.

Our audit also showed the need for comprehensive education in building engineering through multi-discipline programs designed to meet all phases in the life-cycle of a building project. At present few Canadian universities offer such programs. Concordia University is a leading institution serving the building industry through its Centre for Building Studies. Ryerson Polytechnical Institute has recently introduced a course in Commissioning of Buildings. It is hoped that more Canadian universities will establish programs of this type.

Examining the Budget: Implications for Auditors and Auditing

by Dennis Paproski

Dennis Paproski, the author of this article, retired from the Office of the Auditor General on 31 March 1992, after more than thirty years in public service. The first stage of his career was in the military as a pilot. Later he worked with the Economic Council of Canada as an economist. Most recently he was the Principal in charge of the Borrowing Programs and Economic Studies team. The chapter he produced on Debt Management and Employee Pensions received a great deal of attention.

Canada's Deficit Persists

For the past two decades the federal government has recorded annual budgetary deficits. This has resulted in growing public debt. The consequent increase in the interest on the public debt is worrisome: in 1990–91 it reached a record high of 6.3 percent of GDP (Gross Domestic Product — a measure of the nation's annual output and income), a record likely to be exceeded this year.

The current circumstance has arisen despite the fact that the **growth** in budgetary deficits was halted in the mid-1980s, following the major recession of the early 1980s. Moreover, deficits have fallen as a percentage of GDP. In current dollar terms, however, the **level** of budgetary deficits has remained stubbornly high, in the \$30 billion range. Because of continuing deficits, high interest rates and resultant increases in interest on the public debt, the federal government has had to cut deeply into its other program expenditures, including statutory transfers to provinces and persons, and has had to increase tax and other revenues, just to keep the deficit from rising in nominal terms. However, the federal portion

of public debt continues to build with each new annual deficit.

This article is designed to encourage legislative auditors to carefully examine the Budget, since it signals how the government intends to deal with the deficit and the general ramifications of this “fiscal stance” for the wide range of revenue and expenditure programs that the Office audits.

Budget Reflects Government's Fiscal Position

The Budget reflects the government's fiscal stance — its position with respect to the overall balance of revenues and expenditures. It expresses the top-down, global strategy that the government intends to pursue. It affects each and every program or activity the Office of the Auditor General audits or studies. The Budget expresses this strategy better than any other statement by the government. No other document could be more important reading for legislative auditors, particularly if they have to understand how the “pieces” — the individual programs and activities — are affected by the fiscal stance and, in turn, how the quality of

management of these pieces may affect the overall deficit.

Deficit Reduction Requires Political Will

Frustration with continued deficits despite efforts to improve probity, prudence, economy, efficiency and effectiveness through improved management and control is widespread.

“Improving government efficiency and effectiveness through better public management is one avenue for restraining spending increases. However, past experience suggests that the benefits from public management reforms may be slow to materialize.”

This quote from a recent study of the Organization for Economic Cooperation and Development summarizes a perspective that there will be no quick turnaround in the fiscal position of developed nations simply by acting on the management of ongoing programs. A political will to reduce deficits is essential. Substantial and relatively rapid shifts in the fiscal structures of nations with persistent deficits have taken place, but only by government expressing clear political will and carrying it through. Some of these shifts involved major revisions in the tax

structure and in the essence of the program expenditure package. Others involved major modifications in the way the government was to be managed. All these changes were initiated by the political leaders or were strongly supported by them.

Budget Presents Top-Down View of Government Goals

Following the Speech from the Throne, the Budget is the first document that provides a top-down picture of the government's political will regarding the deficit. This implies that the Budget should be compulsory reading for legislative auditors. A top-down Budget — the Speech with all its supporting documents — will have something to say, about the goals, broad implementation strategies and programs that the government intends to follow.

Auditor General Plays Role in Fiscal Change

All major players in the accountability chain — the government of the day and Parliament, the layers of management of federal departments, agencies and Crown corporations, and the Auditor General — share a traditional concern for probity and prudence in the management of public revenue and expenditure operations.

Aggregate fiscal management — budgetary deficits and their impact on the wider economy — is not audited by the Office of the Auditor General of Canada. The Office's mandate is also constrained with respect to audit of, and pronouncement on, the relevance of public policy or, directly, the

effectiveness of strategies, programs and activities used to effect these policies. But most individual programs and activities are audited by the Office, and successive auditors general have contributed to aggregate fiscal responsibility, even without a mandate to audit the government's management of the economy as a whole.

Nonetheless, the mandate is broad. The traditional attest audit responsibilities allow and require the Auditor General to provide Parliament with assurance, or exceptions, that the government manages its affairs with probity and prudence and within approved authorities. The prudence dimension of this traditional mandate is expanded, in the elaboration of value-for-money audit responsibilities, to explicitly allow for audit comment on public managers' regard for economy, efficiency and effectiveness. Together, these elements challenge legislative auditors to contribute to improved collection and use of public moneys and, consequently, to lower deficits. Still, deficits persist.

Budget Analysis Could Guide Auditors

Although the Budget is a potpourri of ingredients — statistical analysis, economic projections, wishful thinking, conventional wisdom, and what-have-you — careful analysis of the Budget can help the auditor to better understand the audit environment, including the government's philosophy and goals, its strategies and priorities and, most important, its fiscal stance and how it is to be achieved. Naturally, the Budget documents will be more revealing about the fiscal dimensions of operations than about regulatory, monetary or other matters. However, on occasion, the

government will use the Budget to explain how its regulatory initiatives (including deregulation) and monetary policy stance may reinforce its pursuit of goals through the "fiscal stance".

The fiscal stance is a statement about the aggregate deficit or surplus on budgetary operations with casual reference to the extent to which non-budgetary operations affect the cash requirements of the government (defined as the amount of money that the government must borrow from the general public including, increasingly, foreigners).

The Budget will indicate what the government thinks the main economic problems facing the nation are, over the short term (the upcoming year), the medium term (four more years down the line) and, occasionally, the long term (beyond five years). Last February, the expressed short-term problem was the existing recession; this was seen to be an impediment to greater fiscal restraint in the short term. Entrenched inflationary expectations were touted to be the major medium-term problem. How does this relate back to the question of fiscal balance or prudence?

The story goes something like this: once a government gets into a deficit mode (as in the mid-1970s to 1984), it builds up an expanding expenditure base that is difficult to dismantle and that is further compounded by interest charges on the growing public debt. A government could raise taxes and other revenues, but there are limits: presumably taxpayers could revolt, leave the country, reduce their work effort in the face of eroding incomes and/or vote differently in the next election. In sum, it is claimed that government deficits add to inflationary pressures, which put upward pressure on interest rates. These in turn drive up the cost of interest on the public debt. If people think that prices will

continue to rise in the future, they will buy more and demand higher wages and salaries. This contributes to yet higher inflation – a classic vicious circle.

Expressed in terms of a fiscal stance, the above reasoning contributed to two conclusions in the most recent Budget:

- There's no sense trying to spend our way out of the recession (it won't work and it will just add to the deficit and build-up of debt); and
- There's a lot of sense in co-ordinating tight fiscal policy (reduced deficits) and tight monetary policy to break the vicious circle of inflationary expectations, price increases, eroding competitiveness and, eventually, another recession.

This article is not meant to convince the reader one way or the other about the economic or political rationale underlying a government's fiscal stance. Whatever the reasoning, the tight fiscal stance adopted in the last Budget does have implications for revenue and expenditure programs that the Office must audit. The Budget is the financial foundation of the environment in which such programs are situated. A brief review of the restraint measures is illustrative.

Budget Highlights Fiscal Restraint

About one third of the reduction in the federal deficit over the last seven years has come about because of increases in the effective rates of taxes and other revenues. While the 1991 Budget announced measures to improve the "self-financing" arrangement for unemployment insurance and increased tobacco taxes to improve the health of the nation, it professed

to include no tax increases. The Goods and Services Tax (GST) was announced earlier and, in February, it was still maintained that the consequences of this new tax (effective as of 1 January) would be "revenue neutral" (no increase in the total tax bite).

Given that the government **must** pay interest on the public debt that is sold through the market to Canadians and non-residents, most of the latitude to cut expenditures must come from the so-called "program" expenditures. Not long ago, a number of statutory expenditure programs would have been considered sacred, not to be chopped by human hands. There has been an obvious structural shift in public finance with the institution of spending caps, freezes and cuts to the federal government's transfers to provincial governments. The February 1991 Budget extended the expenditure control plan initiated by the Budget of February 1990. The 1991 Budget also imposed restraints on government operations. Because these operations comprise primarily wages and salaries, these restraints have a significant impact on the federal public service. Support for other public management reforms was also highlighted.

However, one notes the genius of government policy designers in the 1991 Budget. It contained two new initiatives to bring balance back to the federal Budget. In one case, legislation has been tabled; the effect is to tie future governments to a schedule of expenditure levels over a five-year period, with deviation from the path without explicit parliamentary approval becoming more difficult as the years pass. The other initiative would see a specified purpose account set up to be credited with GST revenues beyond those initially forecast, along with contributions from Canadians who

would like to make a direct contribution to debt reduction over and above their taxes. The resources of this account could be used only to pay interest on the public debt or to redeem maturing debt (which must be paid or redeemed in any case). As the Budget explicitly highlighted, this "Debt Servicing and Reduction Fund" will be audited by the Auditor General of Canada.

Conclusion

It is rather easy to be cynical about documents that mix economic theory, social theory, statistical analysis, economic projections, political rhetoric, wishful thinking and creative assumptions into one potion. Certainly, budgetary forecasts rarely turn out to be mirrored by future reality. And another government might well interpret how we got to where we are, and where we should go, in a much different way. Nevertheless, any government must be concerned about deficits and debt servicing. And, when the going gets tough, it must put on a brave face lest defeatism be encouraged.

The February 1991 Budget followed the model of many of its predecessors, and, as usual, life is not turning out as the Budget painted it. However, the Budget papers give auditors a handle on what the government wants to achieve and how, with severely limited alternatives, it will try to do so. All this is important for auditors, who must understand the authorities that underlie programs, the constraints facing program managers and the objectives of these programs. The most obvious way that audit staff can learn about and appreciate these matters is through the reading and careful consideration of the Budget documents.

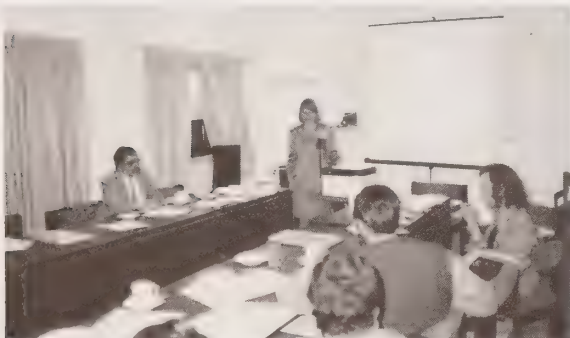
Concurrent Auditing: Legislative Auditing Goes Global

by Vinod Sahgal and I. Sangster, External Affairs and CIDA Audit Team

This article traces the development and growth of concurrent auditing, and the direction it may take in the future. It also considers the part to be played by the Office of the Auditor General.

The Beginning

In April 1991, the National Audit Office of the United Kingdom hosted a symposium to discuss the challenges of auditing overseas aid. Representatives of Supreme Audit Institutions (SAIs) were invited from major donor countries around the world.



Esther Stern, Wendy Loschiuk, and other audit team members review CIDA's projects in Pakistan.

During this three-day exchange of ideas on overseas development assistance and the aid environment, auditors found many common areas of interest. Most participants agreed on the need to strengthen accountability and improve the operations associated with overseas development expenditures. They also found a consensus on the need for more consultation among SAIs in deciding what audit issues to pursue and how best to deploy audit resources. Their conclusion was that a co-operative approach, with an ongoing sharing of knowledge and methodology, would make for a more penetrating audit. The discussions led to a key proposal: concurrent auditing.

Simply put, a concurrent audit is one in which two or more SAIs co-ordinate their audits of the same international organization or overseas development project, doing them at about the same time and in consultation with each other. No change in audit

legislation is necessary. The conduct of the concurrent audit respects the separate mandates and reporting requirements of the legislative auditors involved. The emphasis is on concurrent, **not** joint auditing.

All parties involved agree that the idea is sound, and that any hurdles can be dealt with over time.

Work on developing audit standards for the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) is now complete and active experimentation is encouraged. The time is right.

Benefits to the Supreme Audit Institutions (SAIs)

Assistant Auditor General Paul Ward and Principal Vinod Sahgal attended the Symposium on behalf of the Office. They realized that since many projects are funded jointly with recipient countries, two or more audit organizations could work together in this area to their mutual benefit.

First, the participants could share information on audit approach and methodology. This could strengthen the "hands-on" exchange of information on legislative auditing among professionals worldwide. Many important issues facing legislative auditors, such as sustainable development, the environment and international trade programs, call increasingly for common audit topics and related methodology.

Second, the overall costs of auditing international development assistance projects could be ultimately reduced. If one Supreme Audit Institution could rely on the work of another, duplication of audit effort would be minimized. In the final analysis one could argue that the recipient country's audit institution is the "primary" auditor.

Finally, this approach would enhance the quality, comprehensiveness and effectiveness of audits. The quality of legislative auditing improves when the perspectives of all key participants have been taken into account in developing the audit report. And the Public Accounts Committee, for instance, could conduct more informed debates on the value for money achieved in Canada's participation in international organizations, and in the Canadian International Development Agency's funding of projects overseas.



Left to right: Paul Ward, AAG (OAG), Vinod Sahgal, principal (OAG), Nantaphon Nimsomboon, Acting Deputy Auditor General (Office of the AG of Thailand), Prayat Thirawat, AG of Thailand

Possible Areas to Explore

Given these potential benefits, where would it be best to undertake concurrent auditing? At least four areas are ready for exploration.

First, two or more countries could select a topic or matter of significance in common. An example is the “structural adjustment” programs linked with the overseas development agencies of countries belonging to the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), the International Monetary Fund and the World Bank. Are their expenditures managed and conditions monitored in the interest of optimizing value for money?



Assistant Auditor General Paul Ward with representatives of the European national audit offices

Second, if jointly financed projects were concurrently audited by external auditors of the funding bodies, the management of an entire project could be reported on, no matter what the sources and methods of funding.

Third, donors to international organizations like the United Nations or one of the Multilateral Development Banks such as the World Bank could concurrently audit the management of their participation in these organizations. The audit effort of any one member country could be reinforced by the findings of others.

Finally, Canada and many other countries fund overseas development projects bilaterally. The donor’s legislative auditors and the SAI of the recipient country could be encouraged to undertake concurrent audits of the same projects in their respective jurisdictions. The objective would be to determine whether these jointly funded projects were meeting their stated goals, with due regard to value for money.

The OAG Well Placed to Take Advantage of Such a Plan

For this last approach in particular, the External Affairs audit team is uniquely positioned to further the aims of concurrent auditing. It is already auditing CIDA projects in countries that are excellent candidates for such an enterprise. The idea has had long-standing support from Deputy Auditor General Larry Meyers.

Last fall, Auditor General Denis Desautels issued an invitation to the Auditors General of Bangladesh, India, Nepal, Thailand and Pakistan to consider sharing information and methodology on performance auditing of development assistance projects. Auditors General have responded that they would be interested in exploring ways to further this objective.

The OAG already participates in a Canadian program, run through the Canadian Comprehensive Auditing Foundation (CCAF) to enhance the quality of audits in developing countries. The CCAF program is funded by the Canadian International Development Agency. The International Audit Office Assistance Program provides fellowships to senior legislative auditors from developing nations to spend a year with the Office. The purpose is to strengthen legislative audit institutions in the developing countries. This program has provided an entree and contacts in SAI offices to pursue the idea of concurrent auditing.

Former CCAF Fellows Akram Khan of Pakistan and Oraphin Patamalikitkul of Thailand have already offered their active co-operation. Specific plans are being developed toward experimenting with concurrent auditing. Esther Stern and Rajesh Dayal, key members of the External Affairs audit team, are expected to assist Vinod Sahgal, in spearheading this initiative in these two countries.

This marks the first step in what could very well be, with “hands-on” involvement, a partnership in legislative auditing evolving globally.

Energizing Your Annual Report

by Michael Ryan
Director, Audit Operations

In November of 1991, the OAG's Michael Ryan, who is on exchange with the Australian National Audit Office, presented a paper entitled "Energizing Your Annual Report" at a conference on Annual Reports and Reporting in the Public Sector. The following points have been excerpted from his address:

Annual Report as Communication

- The successful annual reporting process is a communication process that continues until it is complete and is integrated into the entity's communication strategy.
- It is a communication process in which you define annual reporting success in terms of measurable outcomes.
- In the basic communication model you have a source who encodes a message in a medium and transmits that message to the audience. The audience responds to the message; that response is compared to the objective of the original communication and appropriate action is taken.

A communication transaction is not complete until the sender collects a response from the intended audience, compares that response to the original message and is either satisfied, which closes the communication process, or not satisfied, which calls for further action.

Annual Report as Organizational Communication

- The Annual Report should reflect the communication strategy of the organization and, thereby, the corporate and operational strategy of the organization.
- Drafters of the Annual Report rely on the communication plan for: a description of the external and internal communications environment; a definition of the future, featuring assumptions, projections, and communication objectives; and operational details, including human and financial resource budgets, action plans with timed targets, and a definition of the performance measurement approach to be used for communications in general and the annual report in particular.
- The Annual Report is a main pillar in the communication plan, serving to control against the

organization's strategic and corporate plans, meet the statutory reporting requirements, share information about what the organization is and does, and convince others to give more appropriation dollars, to do business with the organization, or to hold it in higher regard.

Applying the Results-Oriented Approach to Public Entities

- Remember that public sector reporting anchors the accountability regime so necessary in a commercialized and corporatized public service. In the absence of the checks and balances characteristic of the private sector, public sector bodies require augmented reporting to ensure that the accountability needs of government, Parliament and, ultimately, the taxpayer, are met.
- Review the role of the Annual Report in the communication plan and, in turn, the strategic and operational plans of the organization. That will be a reminder of the goals.
- Review the results of the audience survey from last year's Annual Report.
- Identify the target audience. Employees, management and executives comprise the internal audience while politicians, the media and certain elements of the population comprise the external audience.
- Develop specific, realizable and measurable behavioural outcomes for the annual report. Definition of the objectives of the report involves determining what the target audience will know or do as a result of reading it.
- Develop the message. The Annual Report should: comply with statutory content requirements as well as published guidelines; measure performance against objectives as stated in the strategic and operational plans; present financial statements with an audit opinion; and cover the economy and efficiency of resource stewardship and the effectiveness of operations. This might be in the form of information about the relevance of the corporation and its programs, the appropriateness of programs in light of objectives, achievement of results, acceptance, secondary impacts, costs and productivity, responsiveness, financial results, protection of assets, and monitoring and reporting.

The Annual Report should provide information which meets the needs of target audiences in such a way as to foster appropriate action.

The content of the Annual Report should provide a full accounting to Parliament and the taxpayer for assets held, funds spent and the achievement of goals. It should also be presented in plain, easily understood language.

- Identify and remove “blockers” of the communication process. These traits decrease the effectiveness of the Annual Report: the tendency to respond to what the organization believes are the needs, values and opinions of the target audience as opposed to the documented real needs; excessive self-promotion, when ego overwhelms the message; poor layout, inappropriate design, jargon or other difficult language; and deficient production.
- Package, produce and distribute the Annual Report to target audiences, previewing its arrival with promotional communications which highlight key elements and following up with information which fosters the desired response. Options to consider are: a pocket-size version; a video; a filmed version; the Annual Report on microfiche or computer database.
- Marshal the resources of the mass media by ensuring that they receive the Annual Report along with background information in media-ready format.
- Confirm receipt of the Annual Report by members of the target audience, and monitor the impact. Should the outcomes be other than those desired, adjust the follow-up communication strategy and campaigns to bring about the desired results.

The Public Accounts as Communication

The Federal Government Reporting Study, a joint study by the Office of the Auditor General of Canada and the U.S. General Accounting Office, identified user groups for government financial statements. They identified three groups and their information needs:

- Legislators, government planners and managers are responsible directly or indirectly for the flow of financial information to other users, and for the impact of government on people and organizations. Legislators want key financial indicators broken down geographically and demographically and by interest areas. They need consistent,

understandable, digestible and easily obtainable information, and to be able to move rapidly from summary level to supporting detail. Government planners and managers need summary information to be used in assessing socio-economic impact and the financial position of government, and disaggregate information for measuring and reporting on compliance, resource management and cost-effectiveness.

- Citizens and corporations. Citizens want information on the efficiency, effectiveness and propriety of government operations. Corporate leaders want rigorous financial planning in order to generate confidence in government and its operations.
- Media and analysts (social policy, economic and financial). These individuals analyze and disseminate information, and are the most frequent direct users of data and a major source of information about the government for citizens, corporations and legislators.

All three groups need information organized in a succinct overall picture of federal government finances. They need consistent information from various sources, for comparison, and they need it in a format which facilitates quick analysis.

The study concluded that there was a need for an annual aggregate financial statement for each government. Among other things, it recommended that the statements consolidate all government activities, including recognition of physical assets and actuarial liabilities for employee pensions.

Summary

The main message on annual reporting is :

- For Annual Reports: Remember the audience; the successful annual reporting process is a communication process.
- For government financial reporting: It comes down to annual public accounts with clearer entity definitions, consolidation, and presentation of relevant content in a form easily understood by legislators, government personnel, the media, analysts, corporations and the taxpayer.

Executive Promotions

In April 1992, Auditor General Denis Desautels announced four senior level appointments in the Office. Nancy Cheng and David Brittain were promoted from PX1 to PX2; Grant Wilson and Mark O'Connor were promoted to PX1.



Nancy Cheng

"My time with the Office has been very rewarding. There has never been a shortage of challenges and opportunities, and I have been able to work with good people and many dedicated professionals."

Looking ahead, new challenges and opportunities are taking shape. While departments and agencies are coping with the restraint climate, renewing corporate objectives and redefining services to the public, we are doing some soul-searching ourselves. On the one hand, we are looking for sharper focus and better ways to carry out our Mission — encourage accountability and improvements. On the other hand, we are striving to develop and motivate our people. "Total Quality Management" is one of many initiatives focussing on these issues.

I think the next ten years will be exciting, as we support our new Auditor General as he strives to make a difference in government operations."

Nancy Cheng is currently the Principal in charge of the Revenue Canada, Customs and Excise team. She started with the Office in the Revenue Canada, Taxation team. In addition to the audit of Public Accounts, Nancy has worked on many value-for-money audits and participated in the Tax Expenditures Review. Prior to joining the Office, she was a computer audit manager with Clarkson Gordon. She has been a member of the Executive Committee of the Ottawa CA Association since 1988.

Nancy is a Commerce graduate and an Ontario CA. She enjoys gardening, ballet, music and spending time with her family.



David Brittain

"What I like best about the OAG is that I get a chance to make a difference. Every so often we get the opportunity to make some part of the government run better."

David joined the Office in 1978 after working with the Canadian Armed Forces and the Department of Supply and Services. Initially involved with the value for money (VFM) audit group, he worked on comprehensive audits of Defence, Fisheries and Oceans, Industry, Trade and Commerce, Supply and Services Canada, Coast Guard, Transport, and a government-wide audit of Materiel Management. In 1985, he was seconded to the New Zealand Audit Office to help develop their VFM audit capability. Since his return, he has been responsible for the RCMP, Correctional Service Canada and the Canadian Security Intelligence Service.

He has a Bachelor of Engineering and an MBA.



Grant R. Wilson

"Having worked extensively throughout Canada, I am struck by the willingness of most people to work together for the achievement of something of value. In the Office, agreement of purpose, sharing and trust provide the means to address the significant changes we are going through. I am pleased to be part of the senior management team by using teamwork and commitment to provide the highest quality services possible."

Grant came to the Office in 1989 from Manitoba, where he was Deputy Minister of the Department of Crown Investments, responsible for the administration of provincial Crown corporations. Previously, he held positions with the Crown Corporations Directorate of the Treasury Board of Canada, the Finance and Accounting Group of the Bureau of Management Consulting Group and Revenue Canada – Taxation. Also, in the mid-seventies he worked for the Yukon Department of Finance in financial planning and management. Grant has an MBA and is a gold-medal CMA (British Columbia).

Since joining the Office in the Crown Corporations Group, Grant has worked extensively on the development of guidance for special examinations and has assisted in carrying out a number of examinations. He has also contributed to two annual Report chapters relating to Crown corporation accountability – audit regime (1990) and performance reporting (1991).



Mark O'Connor

"We are in the middle of a fascinating time to work in the Office, being part of the Information Technology revolution. The challenge is enormous. Technology is changing at a dizzy pace and the profession is beginning to understand how to best exploit it. Three major areas of focus in this change will be how to best understand and communicate our understanding of the audit entity's systems (over \$4 billion is spent each year by our clients on I.T); how to provide tools that allow us to collaborate as teams and to communicate with our clients; and how to make access to information as seamless as possible."

Mark began nearly fifteen years ago as an FI-D (now called AU-S) on the Health and Welfare team, working on one of the first ever comprehensive audits in the Office. He continued with the team for three years, auditing the Canada Pension Plan, Old Age Security and Family Allowance and doing Public Accounts work. His interest in computer auditing was seeded during this time and resulted in his joining the Computer Audit Group. Except for a two-year assignment to the ADAPT project (where the electronic briefcase started), he has been working with teams on audit issues in technology and on the use of computer tools. For the Department of Supply and Services and Public Accounts teams he headed up the project to design, write and implement the Central Data Selection (CDS) system. Current responsibilities include leading the Computer Audit team providing an audit consulting service, which focusses on helping teams understand entity systems and plan the use of audit tools such as IDEA, AuditPro and IChart.

Mark has a Bachelor of Commerce specializing in MIS and a CMA. He is part of two CICA Information Technology study groups and the IDEA steering committee. He is also project leader for the U.S. General Accounting Office's pilot implementation of the OAG's Audit Briefcase.



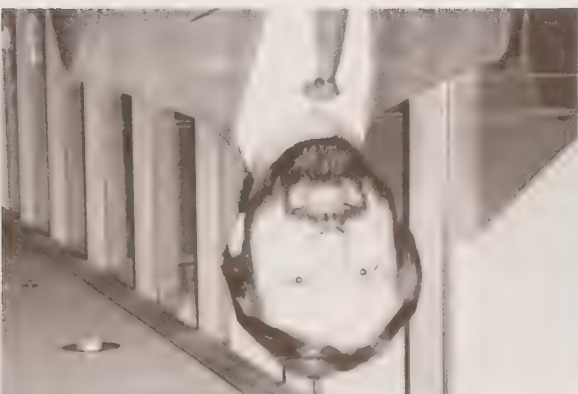
Grant R. Wilson

«Mon expérience professionnelle m'a amené à travailler partout au Canada, d'un océan à l'autre. J'ai été frappé par le profond désir qu'ont la plupart des gens de collaborer pour l'atteinte d'un objectif de valeur. Au Bureau, le consensus sur les buts, le partage d'idées et la confiance nous fournissent les moyens d'aborder la période de changements significatifs que nous traversons. Je suis ravi, en tant que membre de l'équipe des cadres supérieurs, de faire appel à l'esprit d'équipe et au sens de l'engagement afin de fournir la meilleure qualité de service possible.»

Grant est entré au Bureau en 1989, après avoir occupé le poste de sous-ministre des Investissements des sociétés d'Etat du Manitoba. Il avait auparavant détenu des postes à la Direction générale des sociétés d'Etat du Conseil du Trésor, à la Direction des finances et de la comptabilité du Bureau des conseillers en gestion ainsi qu'à Revenu Canada-Impôt. En outre, au cours des années soixante-dix, il a travaillé en gestion et en planification financières pour le ministère des Finances du Yukon. Grant est détenteur d'une maîtrise en gestion des affaires et d'une médaille d'or, à titre de comptable en management accrédité (CMA) de la Colombie-Britannique.

Depuis qu'il a joint le Bureau au sein de la Direction des sociétés d'Etat, Grant a travaillé intensément à l'élaboration de lignes directrices pour les examens spéciaux et il a apporté son aide à la poursuite de certains d'entre eux. Il a également contribué à la rédaction de deux chapitres du Rapport annuel, qui traitaient du régime de vérification s'appliquant aux sociétés d'Etat (1990) ainsi que du rendement en matière de rapports (1991).

Mark O'Connor



«Au Bureau, nous vivons une période emballante, liée à la révolution qu'entraîne la technologie de l'information. Le défi est énorme. La technologie évolue à un rythme effolant et les gens de la profession commencent à comprendre comment l'exploiter le mieux possible. Face à cette évolution, nous devons nous concentrer sur trois objectifs majeurs : mieux comprendre les systèmes de l'organisme vérifié et mieux transmettre cette connaissance (nos clients consacrent chaque année plus de 4 milliards aux systèmes informatiques); fournir des outils qui permettent de travailler en équipe avec nos clients; aplanir le plus possible les obstacles qui entravent l'accès à l'information.»

Il y a près de quinze ans, Mark a entamé sa carrière au Bureau comme FI-D au sein de l'équipe de Santé et Bien-être social. Il y a oeuvré à l'une des premières vérifications intégrées entreprises par le Bureau. Pendant trois ans, il a travaillé à diverses vérifications; il a également vérifié les Comptes publics du Canada. Il a alors pris goût à la vérification informatique et s'est donc joint à la direction chargée de la vérification en ce domaine. Sauf pour une affectation de deux ans au projet ADAPT, lequel a donné naissance à la mallette électronique, il a travaillé auprès de diverses équipes à des questions de vérification liées à la technologie et aux outils informatiques. Il a orchestré, pour le compte des équipes chargées du MAS et des Comptes publics, le projet visant la conception, l'introduction et la mise en oeuvre d'un système central de sélection des données (SSCD). Il est maintenant chef de file de l'équipe chargée de la vérification informatique, fournissant des conseils pour aider les équipes à mieux comprendre les systèmes informatiques des entités et à planifier l'utilisation d'IDEA, d'AuditPro et d'ICHart.

Mark détient un baccalauréat en commerce, avec spécialité en gestion des systèmes informatiques (MIS) et en management accrédité (CMA). Il fait partie de deux groupes d'études sur la technologie de l'information de l'ICCA et siège au comité directeur d'IDEA. Il est chef du projet pilote de la mise en oeuvre de la mallette électronique dans les bureaux du General Accounting Office aux Etats-Unis.

Promotions de cadres supérieurs

En avril 1992, le vérificateur général Denis Desautels a annoncé la promotion de quatre cadres supérieurs : Nancy Cheng et David Brittain ont été promus au niveau PX-2; Grant Wilson et Mark O'Connor, au niveau PX-1.



Nancy Cheng

«Mon travail au Bureau m'apporte beaucoup. Les occasions et les défis sont nombreux et j'ai eu la chance d'avoir des collègues compétents et de travailler avec de nombreux professionnels dévoués.

Pour ce qui est de l'avenir, de nouveaux défis et de nouvelles occasions s'annoncent. Les ministères et les organismes font face au climat de compressions en redéfinissant leurs objectifs généraux et leurs services au public, et nous procédons à notre propre examen de conscience. D'une part, nous essayons de mieux focaliser notre travail et de trouver de meilleures façons d'accomplir notre mission, c'est-à-dire encourager la reddition des comptes et les améliorations. D'autre part, nous essayons de perfectionner et de motiver notre effectif. La gestion de la qualité totale est l'une des nombreuses initiatives axées sur ces questions.

Je crois que les dix prochaines années seront stimulantes. Nous appuierons les efforts de notre nouveau vérificateur général, qui tentera de 'faire la différence' dans les activités gouvernementales.»

Nancy Cheng est actuellement directrice principale de l'équipe de vérification de Revenu Canada – Douanes et Accise. Elle a fait ses débuts au Bureau au sein de l'équipe de Revenu Canada – Impôt. Outre la vérification des comptes publics, Nancy a travaillé à de nombreuses vérifications d'optimisation des ressources et a participé à l'examen des dépenses fiscales. Elle était auparavant gestionnaire de la vérification informatique chez Clarkson Gordon. Elle est membre du comité de direction de l'Association des experts comptables d'Ottawa depuis 1988.

Nancy détient un diplôme en administration des affaires et le titre de CA en Ontario. Elle aime le jardinage, le ballet, la musique et les moments en famille.

David Brittain



«Ce que je préfère au BVG, c'est la possibilité que j'ai de faire vraiment bouger les choses. Assez souvent, nous avons l'occasion d'améliorer le fonctionnement d'une section ou l'autre du gouvernement.»

David est entré au Bureau en 1978 après avoir servi dans les Forces armées canadiennes et travaillé au ministère des Approvisionnement et Services. D'abord affecté à la Direction de la vérification de l'optimisation des ressources (VOR), il a également travaillé aux vérifications intégrées des ministères de la Défense, de Pêches et Océans, d'Industrie, Sciences et Technologie, d'Approvisionnement et Services, des Transports et de la Garde côtière canadienne ainsi qu'à une vérification de la gestion du matériel à l'échelle gouvernementale. En 1985, il a été détaché auprès du Bureau de vérification de la Nouvelle-Zélande afin d'aider à y établir une compétence en VOR. Depuis son retour, il a charge de la vérification de la GRC, de Service correctionnel Canada ainsi que du Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS).

David détient un baccalauréat en anglais ainsi qu'une maîtrise en administration des affaires (MBA).

de l'administration publique sur les particuliers et les organismes. Les législateurs ont besoin d'indices financiers importants, répartis par région géographique et démographique, de même que par secteur d'intérêt. Ils doivent pouvoir s'appuyer sur des renseignements cohérents, clairs, faciles à assimiler et à obtenir, et passer rapidement du résumé aux détails explicatifs. Les planificateurs et les gestionnaires des administrations publiques ont besoin de renseignements sommaires pour évaluer les effets socio-économiques et la situation financière de l'administration publique, et de renseignements divers afin d'évaluer la conformité, la gestion des ressources et la rentabilité, et de préparer des rapports à ces sujets.

- Les citoyens et les entreprises. Les citoyens veulent être tenus au courant de l'efficacité, de l'efficacité et du bien-fondé des activités gouvernementales. Les chefs d'entreprises exigent une planification financière rigoureuse pour maintenir la confiance dans le gouvernement et ses activités.
- Les médias et les analystes. Ces personnes analysent et diffusent l'information et sont les utilisateurs directs les plus assidus de données. Ils représentent en outre une importante source d'information sur le gouvernement et l'administration publique pour les citoyens, les entreprises et les législateurs.

Les trois groupes ont besoin d'une information organisée, qui donne une image succincte mais globale des finances de l'administration fédérale. Cette information doit provenir de diverses sources pour favoriser les comparaisons et être présentée d'une manière qui facilite une analyse rapide.

En conclusion, l'étude fait ressortir la nécessité d'états financiers annuels consolidés pour toutes les administrations publiques. Entre autres, les auteurs recommandent que les états financiers portent sur l'ensemble des activités gouvernementales, y compris sur la comptabilisation des éléments d'actif et des engagements actuels pour les régimes de retraite des employés.

Résumé

Ce dont il faut se souvenir en ce qui a trait aux rapports annuels dans le contexte privé ou public se résume comme suit :

- Pour les rapports annuels : Surtout, ne pas oublier le public visé et penser que la réussite du rapport annuel réside dans le processus de communication.
- Pour les rapports financiers dans le contexte d'une administration publique : Préparer des comptes publics annuels consolidés dont les entités sont mieux définies, et veiller à présenter une information pertinente qui soit facilement accessible aux législateurs, aux fonctionnaires, aux médias, aux analystes, aux entreprises et aux contribuables.

ressources ainsi que l'efficacité des activités. Tout ceci peut être présenté sous la forme de renseignements relatifs à la pertinence de l'organisme et de ses programmes, au bien-fondé des programmes compte tenu des objectifs, à l'obtention des résultats visés, à l'accapitation, aux retombées secondaires, aux coûts et à la productivité, à l'adaptabilité, aux résultats financiers, à la protection des biens de même qu'à la surveillance et aux rapports. Le rapport annuel doit fournir des renseignements qui répondent aux besoins des publics cibles de manière à favoriser le choix des mesures appropriées.

Le rapport annuel doit présenter au Parlement et aux contribuables un état détaillé des biens détenus, des fonds dépensés et des objectifs réalisés. Il doit aussi être rédigé dans une langue sobre et facile à comprendre.

- Repérez et éliminez les éléments qui entravent le processus de communication. Ces éléments qui minent l'efficacité du rapport annuel peuvent prendre diverses formes : ce peut être le fait de prendre en considération ce que l'organisme perçoit comme étant les besoins, les valeurs et les opinions du public cible au lieu de ses besoins réels confirmés; une publicité trop axée sur l'organisme de vérification quand l'orgueil dilue le message; une mise en page médiocre, une conception inadéquate, un langage trop spécialisé ou trop difficile; ou encore une faible production.
- Il est préférable de bien présenter le rapport annuel, de le produire et de le distribuer en fonction des publics cibles, de l'annoncer par des brochures publicitaires qui en soulignent les éléments importants et de le faire suivre par de l'information qui suscite la réaction désirée. On peut penser à produire le rapport annuel en format de poche, sous forme de vidéo, en version filmée ou sur microfiche ou banque de données.
- Dressez une liste des ressources médiatiques en s'assurant que les différents médias reçoivent le rapport annuel accompagné d'information contextuelle sous une forme immédiatement exploitable.
- Pour finir, obtenez confirmation de la réception du rapport annuel par les membres du public visé. Si l'effet produit n'est pas celui qu'on attendait, il faut modifier la stratégie et les campagnes de communication afin d'arriver aux résultats désirés.

Les comptes publics, objet de communication

Dans leur *Etude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux*, le Bureau du vérificateur général du Canada et le *General Accounting Office* des États-Unis relient trois groupes d'utilisateurs des modèles d'états financiers :

- Les législateurs, les planificateurs et les gestionnaires de l'administration publique responsables de la transmission de l'information financière à d'autres utilisateurs ainsi que des retombées des agissements

Le rapport annuel, médium de communication organisationnel

- Les communications en général et du rapport annuel en particulier.
- Le rapport annuel est la clé de voûte du plan de communication. Il sert à contrôler le plan stratégique et le plan d'entreprise de l'organisme, permet d'observer les exigences législatives en matière de rapport, favorise le partage de l'information sur la nature et les activités de l'organisme et convainc les autres d'affecter plus généreusement les crédits, d'entreprendre des affaires avec l'organisme ou de le tenir en haute estime.

Application aux organismes publics de la méthode de communication axée sur les résultats

- Rappelez-vous que, dans le secteur public, les rapports sont le pilier du régime de responsabilité si essentiel à un service public commercialisé et fonctionnant selon le mode des sociétés. En l'absence de contrôle et d'exercices d'équilibrage du budget caractéristiques du secteur privé, les organismes du secteur public exigent davantage de rapports pour satisfaire les besoins de reddition des comptes de l'État, du Parlement et, en dernière instance, du contribuable.
- Repensez le rôle du rapport annuel dans le plan de communication puis dans les plans stratégique et opérationnel de l'organisme. Cet exercice servira de rappel.
- Passez en revue les résultats de l'enquête menée auprès du public après la parution du rapport annuel de l'année précédente.
- Repérez le public cible. Les employés, la direction et la haute direction représentent le public cible interne tandis qu'à l'extérieur, le public se compose des politiciens, des représentants des médias et de certains éléments de la population au sens large.
- Il faut viser des objectifs de comportement spécifiques, réalisables et mesurables que le rapport annuel pourra entraîner. La définition des objectifs du rapport suppose que l'on détermine ce que le public cible saura ou fera après l'avoir lu.
- Il faut concevoir le message. Le rapport annuel doit observer les exigences législatives en matière de contenu de même que les lignes directrices publiées de ce sujet; mesurer la performance en fonction des objectifs énoncés dans les plans stratégique et opérationnel; présenter les états financiers assortis de l'opinion du vérificateur; et couvrir le caractère économique et l'efficacité de l'intendance des

Le rapport annuel en tant que médium de communication

par Michael Ryan
directeur Opérations de vérification

En novembre 1991, Michael Ryan, du Bureau du vérificateur général (BVG), envoyé dans le cadre d'un échange avec l'Australian National Audit Office, a présenté un exposé intitulé «Energizing Your Annual Report» à l'occasion d'une Conférence sur l'art de faire rapport, notamment sur la présentation des rapports annuels du secteur public. Les points suivants sont tirés de sa présentation.

- Un rapport annuel n'est réussi que s'il s'inscrit dans un processus de communication qui se poursuit jusqu'à son achèvement et qui est intégré dans la stratégie de communication de l'organisme.
- Dans ce processus de communication, la réussite s'exprime en fonction d'objectifs mesurables.
- Dans le modèle de communication de base, une source encode un message dans un médium et le transmet à un public précis. Celui-ci répond et la source établit une comparaison entre la réponse et l'objectif de sa communication originale avant de prendre la mesure qui s'impose.
- Une communication n'est complète que lorsque l'émetteur reçoit une réponse du public visé, la compare avec le message original et en éprouve une satisfaction – la communication est alors terminée – ou une insatisfaction, qui entraîne une réaction.

Le rapport annuel, médium de communication organisationnel

- Le rapport annuel devrait refléter la stratégie de communication de l'organisme et, par conséquent, sa stratégie générale et opérationnelle.
- Les rédacteurs du rapport annuel s'inspirent du plan de communication de l'organisme pour la rédaction des éléments suivants : le contexte des communications externe et interne; l'avenir avec une explication des hypothèses, des projections et des objectifs de communication; les détails opérationnels, y compris les budgets des ressources humaines et financières, les plans d'action et les échéances connexes, et les modes d'évaluation de la performance dans le domaine des

mondiale, pourraient vérifier simultanément la gestion de leur participation. Les efforts déployés par un pays membre dans le domaine de la vérification pourraient être renforcés par les constatations d'autres pays membres.

Enfin, le Canada et beaucoup d'autres pays financent bilatéralement des projets de développement à l'étranger. Les vérificateurs légaux du pays donateur et l'ISC du pays bénéficiaire pourraient être encouragés à faire chez eux une vérification simultanée des mêmes projets. Ils pourraient ainsi déterminer si ces projets répondent aux objectifs fixés tout en tenant bien compte de l'optimisation des ressources.

Le BVG est bien placé pour tirer avantage de la vérification simultanée

Dans ce dernier domaine en particulier, l'équipe de vérification des Affaires extérieures est bien placée pour faire avancer les objectifs de la vérification simultanée. Elle vérifie déjà des projets de l'ACDI. Il y a longtemps que le sous-vérificateur général Larry Meyers appuie cette idée.

L'autonomie dernier, le vérificateur général, Denis Desautels, a invité les vérificateurs généraux du Pakistan, de la Thaïlande, de l'Inde, du Bangladesh et du Népal à envisager la possibilité d'échanger de l'information et des méthodes concernant la vérification des résultats des projets d'aide au développement. Ces derniers lui ont fait savoir qu'ils étaient intéressés à approfondir l'idée.

Le BVG participe déjà à un programme canadien qui est coordonné par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (FCVI) et qui vise à relever la qualité des vérifications dans les pays en développement. Ce programme est financé par l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Dans le cadre du programme d'aide aux bureaux de vérification internationaux, des bourses sont accordées aux vérificateurs légaux chevronnés de pays en développement pour qu'ils puissent passer un an au Bureau. L'objectif est de renforcer les institutions de vérification légale dans les pays en développement. Le Bureau a ainsi des entrées et des contacts dans des ISC où il peut faire avancer l'idée de la vérification simultanée.

D'anciens boursiers de la FCVI, Muhammad Akram Khan, du Pakistan, et Oraphin Patamalikitskul, de Thaïlande, ont déjà offert leur collaboration. On élabore actuellement des plans précis afin d'expérimenter la vérification simultanée. Deux membres importants de l'équipe de vérification des Affaires extérieures, Esther Stern et Rajesh Dayal, devraient aider Vinod Sahgal à lancer l'initiative.

Cette réalisation pourrait bien se révéler la première étape d'un partenariat qui pourrait donner, grâce à un engagement concret, une dimension vraiment universelle à la vérification légale.



De gauche à droite, le vérificateur général adjoint Paul Ward (BVG), le directeur principal Vinod Sahgal (BVG), Nantaphon Nimsom-boon, sous-vérificateur général intérimaire (Bureau du VG de la Thaïlande), Prayut Thirawat, vérificateur général de la Thaïlande.

Vu les avantages possibles dont on vient de faire mention, quelles sont les situations qui se prêtent le mieux à la vérification simultanée? Il en existe déjà au moins quatre.

Premièrement, deux pays ou plus – pays développés, pays en développement ou une combinaison des deux – pourraient choisir un sujet commun ou une question importante. Il pourrait s'agir, des programmes d'ajustement structurel, appliqués par les organismes de développement des pays membres de l'Organisation de Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. La vérification permettrait de déterminer si la gestion des dépenses et la surveillance des conditions sont faites dans l'intérêt de l'optimisation des ressources.



Le vérificateur général adjoint Paul Ward, entouré de représentants de bureaux de vérification de pays européens.

Deuxièmement, si les projets financés conjointement étaient vérifiés simultanément par des vérificateurs indépendants des organismes de financement, on pourrait rendre compte de la gestion dans un rapport, peu importe les sources et les méthodes de financement.

Troisièmement, les pays qui donnent de l'argent à des organisations internationales comme les Nations Unies ou à l'une des banques de développement, telle la Banque

La vérification simultanée

de compte rendu qui s'appliquent aux vérificateurs légaux. On met l'accent sur une vérification et non sur une vérification conjointe.

Toutes les parties présentes étaient unanimes : cela vaut la peine de commencer à expérimenter. À coup sûr, des questions d'ordre opérationnel surgiront, qu'il faudra résoudre. Mais ces obstacles devront être éliminés au fil du temps.

Les travaux d'élaboration des normes de vérification de l'INTOSAI sont terminés, et on encourage l'application active de ces normes. Le moment est venu!

Avantages pour les institutions supérieures de contrôle

Le vérificateur général adjoint, Paul Ward, et le directeur principal, Vinod Sahgal, ont assisté au symposium au nom du Bureau. Ils ont constaté que, comme beaucoup de projets sont financés conjointement avec les pays bénéficiaires, deux organisations de vérification ou plus pourraient travailler ensemble, dans leur intérêt commun. Premièrement, les participants pourraient échanger de l'information sur les techniques et les méthodes, renforçant ainsi l'échange direct de renseignements sur la vérification légale entre les professionnels du monde entier. Bon nombre des grands dossiers qui intéressent les vérificateurs légaux, comme le développement durable, l'environnement et le commerce international, les obligent de plus en plus souvent à vérifier des sujets communs et à avoir recours à des méthodes semblables.

Deuxièmement, les coûts globaux de la vérification de projets d'aide internationale pourraient être réduits. Si une ISC pouvait utiliser le travail d'une autre, le chevauchement des efforts de vérification serait réduit. En dernière analyse, on pourrait affirmer que l'institution de vérification du pays bénéficiaire en est le principal vérificateur.

Enfin, la vérification simultanée permettrait des vérifications de meilleure qualité. La qualité des vérifications légales augmente lorsque les points de vue de tous les principaux intéressés ont été pris en considération au moment de la préparation du rapport de vérification. En outre, le Comité des comptes publics pourrait tenir des discussions plus éclairées sur la valeur reçue en contrepartie de la participation du Canada aux organisations internationales et en contrepartie du financement, par l'Agence canadienne de développement international (ACDI), de projets d'aide à l'étranger.

par Vinod Sahgal et I. Sangster, équipe chargée de la vérification des Affaires extérieures et de l'ACDI.

Le présent article retrace l'évolution de la vérification simultanée ainsi que l'orientation qu'elle pourrait prendre à l'avenir. Il traite également du rôle que le Bureau du vérificateur général aura à jouer à cet égard.

Les débuts

En avril 1991, le National Audit Office (NAO) du Royaume-Uni a accueilli un symposium qui devait permettre aux participants de discuter des difficultés posées par la vérification de l'aide à l'étranger. Des représentants des institutions supérieures de contrôle (ISC) des principaux pays donateurs y étaient invités.



Esther Stern, Wendy Loschik et les membres de l'équipe de vérification passent en revue les projets de l'ACDI au Pakistan.

Au cours de ces trois journées d'échanges sur l'aide au développement, les vérificateurs ont trouvé beaucoup de sujets d'intérêt commun. La plupart des participants ont reconnu la nécessité de resserrer l'obligation de rendre compte et d'améliorer les opérations liées aux dépenses de développement à l'étranger. Ils étaient tous d'accord pour dire que les ISC doivent se consulter davantage lorsqu'elles décident des questions de vérification à examiner et de la meilleure façon de déployer les ressources. Ils ont conclu qu'une approche concertée permettrait une vérification plus approfondie. Ils en sont venus à formuler une proposition clé : la vérification simultanée.

En termes simples, il y a vérification simultanée lorsqu'au moins deux ISC coordonnent leur vérification de la même organisation internationale ou du même projet de développement à l'étranger, c'est-à-dire qu'elles font leur vérification au même moment et qu'elles se consultent. Aucune modification des lois en matière de vérification n'est nécessaire. La tenue d'une vérification simultanée reste dans les limites des mandats distincts et des exigences

deux conclusions exprimées dans le Budget le plus récent :

- Il ne sert à rien de tenter d'échapper à la récession; et on ne fera qu'accroître le déficit et la dette.
- Il est très sage d'allier une politique de resserrement budgétaire (réduction des déficits) à une politique monétaire modérée pour briser le cercle vicieux : anticipations inflationnistes, hausses de prix, érosion de la capacité concurrentielle et, tôt ou tard, une autre récession.

Nous ne voulons pas convaincre le lecteur de prendre position sur le raisonnement économique ou politique à l'origine de la position financière du gouvernement. Quel que soit ce raisonnement, la politique de resserrement adoptée dans le dernier Budget influe sur les programmes que le Bureau doit vérifier. Le Budget fournit le cadre financier du contexte dans lequel s'inscrivent ces programmes. À cet égard, un bref examen des mesures de restriction qui sont énoncées est très révélateur.

Mise en lumière des compressions budgétaires

Environ le tiers de la réduction du déficit fédéral au cours des sept dernières années est attribuable à une augmentation du taux réel des impôts et autres recettes. Le Budget de 1991 comportait des mesures visant à accroître l'auto-financement de l'assurance-chômage et prévoyait une augmentation des taxes sur le tabac, mais on alléguait qu'il ne comportait aucune augmentation d'impôt. La taxe sur les produits et services (TPS) avait été annoncée plus tôt et on maintenait encore en février que cette nouvelle taxe n'aurait aucune incidence sur les recettes.

Comme l'État doit payer des intérêts sur la dette publique, en l'occurrence,

sur les titres de créance vendus sur le marché à des investisseurs canadiens ou étrangers, un des seuls moyens dont il dispose pour réduire les dépenses consiste à s'attaquer aux dépenses de programmes. Jusqu'à tout récemment, plusieurs programmes de dépenses établis par la loi auraient été considérés comme intouchables. Les finances publiques ont fait l'objet d'un changement structurel évident, comme en témoignent les limites de dépenses, les gels et les compressions dans les paiements de transfert versés aux administrations provinciales par l'Administration fédérale. Le Budget de 1991 a prolongé le plan de contrôle amorcé par le budget précédent et il a imposé des compressions à l'égard des opérations gouvernementales. Or, puisque les ressources consacrées à ces opérations consistent dans une large mesure en salaires, ces compressions ont eu une incidence considérable sur la fonction publique fédérale.

Par ailleurs, le Budget de 1991 fait ressortir le génie des concepteurs de politiques gouvernementales. En effet, ce Budget comportait deux nouvelles mesures visant à rétablir l'équilibre du budget fédéral. Dans un cas, on a proposé une loi en vue d'imposer aux gouvernements ultérieurs un barème quinquennal de niveaux de dépenses. L'autre mesure prévoit l'établissement d'un compte à fins déterminées où seraient versées toutes les recettes de la TPS, supérieures aux rentrées de fonds prévues ainsi que les contributions des Canadiens désireux de participer directement à la réduction de la dette. Ces fonds ne pourront être utilisés que pour payer les frais d'intérêt sur la dette publique ou rembourser une portion de la dette arrivant à échéance. Comme il est indiqué explicitement dans le Budget, le compte de réduction du service de la dette sera soumis à l'examen du Bureau du vérificateur général du Canada.

On peut très facilement éprouver du cynisme à l'endroit d'un document qui constitue un amalgame de théories économiques et sociales, d'analyses statistiques, de prévisions économiques et de rhétorique politique. De plus, un autre gouvernement pourrait fort bien interpréter d'une façon très différente le cheminement qui nous a conduits à la situation actuelle et à l'orientation que nous suivons. Néanmoins, tout gouvernement doit se préoccuper des déficits et du service de la dette. Le Budget de février 1991 a été élaboré sur le modèle de nombreux budgets précédents et, comme toujours, la réalité n'est pas toujours conforme aux prévisions énoncées au budget. Cependant, les documents du budget indiquent aux vérificateurs les objectifs du gouvernement et les moyens qu'il prendra pour les atteindre au moyen de ressources très limitées. Tous ces renseignements sont importants pour les vérificateurs, car ces derniers doivent comprendre les éléments à l'origine des programmes, des contraintes imposées aux gestionnaires de programmes et des objectifs de ces programmes. Pour les vérificateurs, la meilleure façon de se renseigner sur ces questions consiste à lire le Budget en lui accordant toute l'importance voulue.

Conclusion

structure fiscale et une transformation radicale du mode de gestion du gouvernement.

Le Budget – reflet des objectifs du gouvernement du sommet à la base

Après le Discours du Trône, le Budget constitue le premier document qui donne une image globale de la volonté politique du gouvernement à l'égard du déficit. Il est donc impératif que les vérificateurs légaux lisent ce document. Le Budget, tous les aspects qu'il recouvre, du sommet à la base, et tous les documents d'appui, sont très révélateurs, quant aux objectifs, aux stratégies globales et aux programmes que le gouvernement entend mettre en oeuvre.

Rôle du vérificateur général à l'égard des changements de nature financière

Depuis toujours, les principaux acteurs de la reddition des comptes – le gouvernement au pouvoir et le Parlement, les dirigeants aux divers paliers hiérarchiques des ministères fédéraux, organismes et sociétés d'Etat ainsi que le Bureau du vérificateur général – se préoccupent de l'intégrité et de la prudence dans la gestion des opérations liées aux recettes et aux dépenses publiques. Par ailleurs, il n'incombe pas au Bureau du vérificateur général d'examiner la gestion financière globale, c'est-à-dire les déficits budgétaires et leurs répercussions sur l'économie dans son ensemble, parce qu'il s'agit essentiellement d'une question réglementaire, voire politique. Cependant, la plupart des programmes et des activités sont soumis à une vérification par le Bureau, et les vérificateurs généraux réussissent ont favorisé une saine gestion des revenus et des dépenses,

et donc, la responsabilité à l'égard des finances publiques.

L'analyse du Budget – un guide pour les vérificateurs

En vertu de ses attributions liées aux vérifications d'attestation, le vérificateur général doit donner au Parlement l'assurance que le gouvernement gère ses affaires avec intégrité et prudence sans outrepasser son mandat. On a élargi le volet «prudence» de ce mandat, lorsque l'on a établi les responsabilités liées à la vérification de l'optimisation des ressources afin de permettre aux vérificateurs de formuler des commentaires sur la mesure dans laquelle les gestionnaires publics favorisent l'économie, l'efficacité et l'efficacité. Les vérificateurs légaux sont ainsi appelés à susciter une amélioration de la perception et de l'utilisation des deniers publics et, de ce fait, une réduction des déficits.

Certes, le Budget constitue un ensemble hétéroclite d'éléments :

économiques, vœux pleins, opinions toutes faites...! Toutefois, une analyse approfondie de ce document peut aider les vérificateurs à mieux comprendre le contexte de la vérification, notamment la philosophie et les objectifs du gouvernement, ses stratégies et ses priorités et, fait plus important encore, sa position en matière de finances et la façon de la mettre en oeuvre. Bien sûr, les documents budgétaires renseignent davantage sur les aspects financiers des opérations que sur les questions réglementaires, monétaires ou autres. Cependant, à l'occasion, le gouvernement a recours au budget pour expliquer comment les mesures qu'il prend en matière de réglementation, y compris sa politique monétaire, peuvent contribuer à la poursuite des objectifs de sa prise de position.

La position financière du gouvernement s'exprime au moyen

d'un énoncé portant sur le déficit ou l'excédent global des opérations budgétaires. Cet énoncé indique parfois la mesure dans laquelle les opérations non budgétaires influent sur les besoins de trésorerie de l'Etat, soit les sommes que l'Etat doit emprunter auprès du grand public, dont un nombre croissant d'investisseurs étrangers.

Le Budget fait ressortir les éléments qui constituent les principaux problèmes économiques avec lesquels le pays sera aux prises à court à moyen et, parfois à long terme. En février dernier, la récession constituait le problème à court terme mis en lumière dans le Budget. On y voyait un obstacle à l'intensification des compressions financières à court terme. Par ailleurs, les anticipations inflationnistes persistantes apparaissaient comme le plus épineux problème à moyen terme. Mais l'on pourrait se demander quel lien existe entre ces faits et la question de l'équilibre financier ou de la prudence.

Voici ce qui en est. Lorsqu'un Etat entre dans un courant déficitaire (comme au milieu des années soixante-dix à 1984), on voit se créer une base de dépenses en escalade qu'il est difficile de briser et à laquelle s'ajoutent les frais d'intérêt sur la dette publique qui s'accroît. Un gouvernement peut augmenter les impôts et autres recettes, mais il y a des limites : les contribuables pourraient se révolter, quitter le pays, perdre leur ardeur au travail à la suite de l'érosion de leurs revenus ou voter pour un autre parti à l'élection suivante. En définitive, il semble que les déficits publics aggravent la tension inflationniste, ce qui provoque une hausse des taux d'intérêt et fait grimper les frais d'intérêt sur la dette publique. Si la population croit que les prix continueront d'augmenter, on achètera davantage et on réclamera des augmentations de salaires, entraînant ainsi une inflation plus élevée encore. Ce phénomène est appelé «spirale inflationniste». Ce raisonnement traduit une prise de position financière, qui a donné lieu à

Le Budget – son incidence sur la vérification

par Dennis Paproski

Après plus de trente ans à la fonction publique, Dennis Paproski a pris sa retraite du Bureau du vérificateur général (BVG) le 31 mars 1992. Il a commencé sa carrière comme pilote dans l'armée, puis a travaillé comme économiste au Conseil économique du Canada. Il a terminé sa carrière comme directeur principal de l'équipe des Programmes d'emprunt et études économiques. Son chapitre du Rapport de 1991 sur la gestion de la dette et les pensions des employés a suscité beaucoup d'intérêt.

Le déficit canadien – une constante

Au cours des vingt dernières années, l'Administration fédérale a enregistré un déficit budgétaire chaque année, ce qui a entraîné un accroissement de la dette publique et des intérêts courus. Ces intérêts ont pris des proportions inquiétantes, atteignant au cours de l'exercice 1990-1991 un sommet sans précédent, soit 6,3 p. 100 du PIB (produit intérieur brut – mesure de la production et du revenu annuels nationaux). Il y a tout lieu de croire que ce record non enviable sera dépassé cette année.

La situation s'est détériorée à ce point, malgré une accalmie dans l'accroissement du déficit budgétaire au milieu des années 1980 par suite de la forte récession qui a secoué le pays au début de la décennie. Pendant cette période, on a observé une baisse de l'importance du déficit par rapport au PIB. Toutefois, en dollars courants, l'ampleur des déficits budgétaires est demeurée considérable, à savoir de l'ordre de 30 milliards de dollars. En raison de ces déficits répétés, des taux d'intérêt élevés et de l'augmentation subéquente des intérêts sur la dette publique, l'Administration fédérale s'est vue contrainte de comprimer fortement d'autres dépenses de programmes, notamment les paiements de transfert aux provinces et aux particuliers prévus en vertu de la loi, et à augmenter les impôts ainsi que les autres recettes budgétaires.

uniquement pour éviter un accroissement du déficit en dollars courants. Cependant, la portion fédérale de la dette publique continue de s'accumuler avec chaque nouveau déficit annuel.

Le présent article vise à inciter les vérificateurs légaux à examiner le budget avec attention, car ce document met en lumière la démarche par laquelle le gouvernement entend s'attaquer au déficit. Il permet en outre de dégager l'incidence de la politique financière sur les divers programmes de recettes et de dépenses soumis à l'examen du Bureau.

Le Budget – reflet de la situation du gouvernement en matière de finances

Le Budget reflète la position financière du gouvernement, plus précisément en ce qui a trait à l'équilibre général des recettes et des dépenses. En outre, il met en lumière la stratégie globale que le gouvernement entend adopter du haut au bas de la pyramide. Le Budget influe sur tous les programmes et activités faisant l'objet d'une vérification ou d'une étude par le personnel du BVG. Il traduit la stratégie du gouvernement mieux que toute autre déclaration émanant des pouvoirs publics. Il s'agit du document le plus important que les vérificateurs légaux puissent lire, pour saisir en quoi la position financière de l'État influe sur les programmes et en

La volonté politique – un élément essentiel à la réduction du déficit

On note une insatisfaction généralisée face aux déficits constants, malgré les efforts déployés pour accroître l'ingénierie, la prudence, l'économie, l'efficacité et l'efficacité en améliorant la gestion et les contrôles.

«Une meilleure gestion des finances publiques permettrait d'accroître l'efficacité de l'Administration et de réduire ainsi l'augmentation des dépenses. Cependant, l'expérience donne à penser que les avantages liés aux réformes de la gestion des finances publiques ne se concrétiseront pas de si tôt.»

Cette citation, tirée d'une étude récente de l'Organisation de coopération et de développement économiques, résume le point de vue suivant : il est impossible d'améliorer rapidement la situation financière des pays industrialisés uniquement en modifiant la gestion des programmes permanents. En effet, la volonté politique de réduire les déficits est essentielle. Les structures financières des pays ont beaucoup changé, grâce à une volonté politique exprimée clairement. Certains des changements nécessitent une modification importante de la

et l'ossature des immeubles en fonction d'une analyse des coûts du cycle de vie.

Avantages

La vérification a présenté plusieurs avantages.

- Elle a donné lieu à la production, pour Travaux Publics Canada, de deux rapports complets d'examen sur l'état des immeubles.
- Le Commissaire fédéral des incendies a intégré les sections pertinentes des protocoles de vérification dans le *Guide d'inspection des risques d'incendie* de Travail Canada.
- La vérification a permis également de concevoir et d'essayer sur le terrain une méthode qui pourrait servir, moyennant certains remaniements, à des vérifications futures d'immeubles et à la préparation de rapports d'examen sur l'état des immeubles en vue d'établir les plans de gestion des biens de TPC et d'autres ministères.



Un gratte-ciel en proie aux flammes

L'Institut de recherche en construction a décelé un marché important qui pourrait bénéficier des protocoles élaborés pour la vérification.

Les propriétaires d'immeubles et les gestionnaires de portefeuilles reconnaissent que les conditions économiques changeantes, l'insistance pour qu'on tire pleinement parti des immeubles bien situés, le manque d'espace et le coût

croissant des nouveaux bâtiments nous obligent à évaluer les bâtiments existants.

Les rénovations dépassent les nouvelles constructions

Dans un document récent, l'IRC indique qu'au Canada les sommes affectées à la rénovation des immeubles dépassent maintenant la valeur totale des nouvelles constructions. Une importante proportion des coûts de rénovation est imputable à l'amélioration des bâtiments pour qu'ils répondent aux normes de sécurité-incendie et d'ossature exigées par le code du bâtiment d'aujourd'hui. Il n'est pas toujours possible d'appliquer les normes actuelles de conception structurale à la rénovation d'immeubles. L'Institut poursuit ses recherches pour trouver d'autres solutions et élaborer des lignes directrices connexes qui aideront les consultants à appliquer sinon la lettre du moins le principe du code du bâtiment aux travaux de rénovation.

Conclusion

Notre projet pilote est devenu un exemple de coopération efficace et rentable entre une équipe de vérification d'optimisation et un organisme central spécialisé. L'initiative du BVG, réalisée à un moment particulièrement opportun, a rapporté une vaste gamme d'avantages. Les institutions des pays développés oeuvrant dans les domaines du génie et de l'architecture s'intéressent maintenant surtout au problème des infrastructures vieillissantes et aux méthodes efficaces de restauration qui répondent aux exigences sociales pour un milieu de travail sain et sécuritaire. La qualité de la conception et de la construction est une condition essentielle à l'atteinte de cet objectif.

Notre vérification a également fait valoir la nécessité de programmes complets d'enseignement en génie du bâtiment qui regrouperaient des cours multidisciplinaires conçus pour couvrir toutes les étapes du cycle de vie d'un projet de construction. À l'heure actuelle, rares sont les universités canadiennes qui offrent des programmes de ce genre. L'Université Concordia, avec son centre d'étude du bâtiment, est un chef de file dans ce domaine. L'Institut polytechnique Ryerson a récemment créé un cours sur la mise en service des bâtiments. Il est à espérer que les universités canadiennes seront plus nombreuses à offrir de tels programmes.

Coordination

On a jugé préférable d'effectuer le travail sur le terrain par temps froid, car ce sont normalement les conditions climatiques les plus difficiles pour les immeubles. Les vérifications prévoyaient certains essais non destructifs notamment pour vérifier la qualité de l'air et de l'acoustique. TPC a dû prendre des dispositions avec les employés chargés de la gestion des installations jouées pour qu'ils accompagnent les consultants dans les immeubles, en particulier dans les secteurs de haute sécurité, pendant les heures normales de travail et en dehors de ces heures. Les services de gestion des dossiers et du génie et de l'architecture du ministère ont ouvert l'accès à des milliers de plans et à des centaines de devis descriptifs, de rapports techniques et autres documents produits pendant la conception, la construction et l'occupation de ces immeubles.

Contrôle des coûts

En raison de l'intérêt que pouvait présenter la vérification pour l'industrie de la construction, l'IRC a absorbé les coûts associés à sa part de travail pour la préparation des protocoles de vérification.

La vérification a souligné l'avantage d'établir un prix fixe pour les marchés avec les consultants. Cette approche a permis de réduire les coûts d'administration, mais a exigé une définition précise de l'étendue de la vérification, des tâches prévues et du calendrier de réalisation. Il faut donc pouvoir compter sur une bonne coordination et un mandat détaillé pour éviter que l'entrepreneur ne présente de demande de paiement supplémentaire.

Critères

Les critères de vérification s'étendaient à la qualité, à l'utilité et à la durabilité des bâtiments compte tenu des normes suivantes de rendement.

Norme 1. Norme légale minimale de rendement ou les conventions normalisées en matière de santé, de sécurité et d'intégrité structurale, conformément au code du bâtiment et aux normes en vigueur au moment de la construction.

Norme 2. Norme de rendement spécifiée dans les objectifs de conception ou selon les pratiques courantes reconnues. Cette norme avait été précisée dans les documents de contrôle des projets de TPC.

Résultats

La section qui suit présente un sommaire des constatations de la vérification reproduites en détail dans le Rapport annuel de 1991.

Suggestions

Selon les vérificateurs, les deux immeubles ont été généralement conçus et construits conformément aux normes commerciales courantes en vigueur à l'époque. On a cependant constaté 108 éléments à signaler dans la vérification des principaux éléments, services et fonctions des bâtiments, dont 15 méritaient une attention immédiate. Des infractions au Code national de prévention des incendies dans les deux bâtiments ont soulevé certaines questions quant à leur conception, construction, inspection, mise en service et gestion opérationnelle. Aucun de ces deux immeubles n'a de plan complet de sécurité-incendie. Les grands panneaux de béton préfabriqué installés dans la partie supérieure de l'enveloppe de l'immeuble appartenant à l'Etat sont fissurés et certains de leurs ancrages ont commencé à se corroder. Vu la présence de certains éléments inutiles, l'accès aux deux immeubles est difficile pour les personnes handicapées. Les systèmes de chauffage, d'aération et de climatisation de l'air de l'immeuble appartenant à l'Etat ont coûté 5,9 millions de dollars de plus que des systèmes plus économiques et efficaces, disponibles à l'époque de la construction. En outre, on a relevé des problèmes au niveau de la qualité de l'air, de l'éclairage et de l'acoustique ainsi que des faiblesses fonctionnelles dans les deux immeubles. TPC a immédiatement été avisé des faiblesses relevées nuisibles à la santé et à la sécurité et il a pris de toute urgence des mesures pour remédier à la situation.

Parmi les suggestions des vérificateurs adressées à TPC, il convient de noter les points suivants qui sont applicables à tous les projets de construction.

- Avant de se lancer dans des investissements importants, TPC devrait s'assurer que sont menés des analyses valables des coûts du cycle de vie, conformément au *Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor*
- TPC devrait rechercher les conseils du personnel chargé de l'entretien ou de l'exploitation des immeubles à l'étape initiale de conception au sujet de l'utilité des éléments de construction.
- TPC devrait soumettre les plans de conception à l'examen d'un organisme indépendant pour ce qui est des fonctions du bâtiment et du choix des principaux services (par exemple, le chauffage, l'aération et la climatisation de l'air), avant d'approuver la conception finale.
- TPC devrait penser à faire appel à des spécialistes de l'acoustique aux étapes initiales de conception de l'immeuble.
- TPC devrait préparer des plans de réparation et de remplacement à long terme pour tous les composants

Le contrôle de la qualité d'immeubles déjà construits

Leçons apprises au cours d'une vérification : coopération, coordination, contrôle des coûts et qualité de la construction

par Elwyn E. Hopkin

directeur, Grands projets d'immobilisations, Direction générale des opérations de vérification

Elwyn Hopkin est un expert fonctionnel en génie et en économie qui travaille au sein de l'équipe des grands projets d'immobilisations. Il a dirigé la vérification d'optimisation intitulée « Contrôle de la qualité d'immeubles déjà construits », décrite dans le Rapport du vérificateur général de 1991.

L'auteur aimerait remercier Ross Buskard, directeur principal de l'équipe, qui a laissé les coulées franches au directeur, de même que David Rattray, vérificateur général adjoint, et Larry Meyers, sous-vérificateur général, pour leur soutien et leurs encouragements à l'occasion de la première vérification technique que mène le BVG dans le domaine de l'ingénierie.

Contexte

Les biens immobiliers de l'administration fédérale ont une valeur approximative de 60 milliards de dollars. La valeur du portefeuille des immeubles de bureaux polyvalents sous la garde de Travaux publics Canada (TPC) s'élève à plus de 8 milliards de dollars. Ces immeubles ont, en moyenne, 41 ans et hébergent 150 000 fonctionnaires. La moitié de ces immeubles sont situés dans la région de la Capitale nationale.

Le ministère jouit d'un engagement implicite important (mais non encore quantifié avec précision) à l'égard de dépenses futures afin d'assurer la réparation et la modernisation de ces immeubles pour qu'ils répondent aux exigences actuelles liées à la santé et à la sécurité en milieu de travail.

À l'origine, le Bureau du vérificateur général devait examiner la vulnérabilité des immeubles publics de la région de la Capitale nationale, dont l'activité sismique est réduite. Par la suite, on a modifié la portée de l'examen pour adopter une approche plus globale qui couvre plusieurs éléments importants de la construction, comme l'ossature, l'enveloppe, l'acoustique, l'éclairage, l'aération et la qualité de l'air, la sécurité-incendie et la conception fonctionnelle générale. Le vérificateur général a jugé l'idée suffisamment importante pour approuver un projet de vérification pilote portant sur deux immeubles de bureaux

Coopération

polyvalents modernes, désignés par TPC dans la région de la Capitale nationale. L'un d'entre eux, propriété de l'État, était un bâtiment à ossature de 15 étages, construit de béton armé, dont la construction remontait à 1979. Il comptait une superficie cumulée de plancher de 112 000 m² et pouvait accueillir 4 000 fonctionnaires. L'autre, de trois étages, était loué avec option d'achat. Construit en 1984, en béton armé sur ossature, il avait une superficie totale de 10 000 m² et pouvait héberger quelque 300 fonctionnaires. L'un des principaux objectifs du projet pilote était de concevoir et d'éprouver une méthode de vérification technique des immeubles de l'administration fédérale.

Contrairement au bureau de vérification du Japon, qui dispose, pour ses vérifications techniques, de divisions spécialisées en construction dotées de nombreux ingénieurs, notre BVG compte, pour les vérifications de cette nature, seulement quelques membres de l'équipe des grands projets d'immobilisation. Par conséquent, on a décidé de mener cette vérification en collaboration avec l'Institut de recherche en construction (IRC) du Conseil national de recherches du Canada (CNRC). L'Institut, un organisme gouvernemental indépendant, emploie 250 techniciens spécialisés et a pour mission de faire connaître à l'industrie de la construction les technologies optimales. Il est chargé de tenir à jour le Code national du bâtiment et le Code national de prévention des incendies.

L'IRC a accepté de collaborer avec le BVG dans le cadre de la vérification pilote. Des ingénieurs, des scientifiques et des architectes de l'IRC ont conçu les protocoles d'inspection technique, de concert avec notre équipe de vérificateurs. Travaux publics Canada s'est montré tout à fait favorable au projet de collaboration, y voyant un moyen d'étayer ses propres travaux dans le domaine de l'évaluation des constructions et de la gestion des biens connexes.

Le procédé de vérification (les protocoles) conçu pour le projet a été mis en application par 21 spécialistes engagés à contrat par le BVG auprès de 7 entreprises de consultants. TPC, gardien de l'immeuble appartenant à l'État et contribué au recrutement de ces experts.

les objectifs de participation pour tous les groupes visés, ainsi que pour les francophones.

Madame Bertrand revient sur un sujet abordé précédemment et demande au vérificateur général ce qu'il a voulu dire lorsqu'il a parlé des «répercussions» des travaux du Bureau. M. Desautels répond que le Bureau revoit régulièrement les rapports annuels des années précédentes (programme de suivi de deux ans) pour voir ce que les entités vérifiées ont fait pour donner suite aux recommandations du Rapport. En outre, lorsque le vérificateur général mène une vérification, «les gens savent qu'il y aura peut-être une audience du Comité des comptes publics sur le sujet, ce qui fait qu'on obtient beaucoup d'action.»

Eugène Bellemare (Parti libéral, Carleton-Gloucester) pose ensuite un certain nombre de questions, dont l'une sur ce que le vérificateur général voulait dire lorsqu'il a déclaré vouloir être la «conscience de

Fonction publique 2000». Dans sa réponse, M. Desautels souligne que le Bureau a publié et distribué deux articles sur Fonction publique 2000 et que les questions liées au projet ont été traitées directement dans le chapitre 5 du Rapport de 1991, intitulé «Innovation et cadre de contrôle parlementaire». De nouveau, il dit reconnaître la nécessité de trouver un équilibre entre les principes que les parlementaires ont adoptés pour la gestion des ressources humaines dans la fonction publique (équité, mérité, etc.) et la nécessité de gérer ces ressources de façon économique. Le sous-vérificateur général, Raymond Dubois, décrit ensuite comment le Bureau s'y prendra pour surveiller la mise en oeuvre de Fonction publique 2000 et mentionne que le Bureau a l'intention d'incorporer dans les prochains rapports annuels des observations sur la tournure qu'aura prise Fonction publique 2000.

Gaby Larrivée (Parti conservateur, Joliette) demande ensuite au

vérificateur général comment il sait à quel moment s'arrêter pour ne pas empiéter sur le domaine des politiques du gouvernement. Il demande au vérificateur si, dans l'intérêt de l'économie, le recommanderait, par exemple, le fusionnement de plusieurs institutions de crédit relevant du gouvernement canadien. M. Desautels répond que de telles décisions sont affaire de discipline et de jugement et que, dans l'exemple donné, il n'irait pas jusqu'à formuler une telle recommandation étant donné que les institutions ont été mises sur pied pour répondre à des objectifs politiques clairs. Il souligne, par ailleurs, que dans les situations où les structures sont de nature purement administrative plutôt que politique, il formulerait une telle recommandation. Il ajoute que les vérifications sectorielles, comme celle qui est en cours sur les programmes de recherches et de secours, pourraient donner lieu à de telles recommandations puisqu'elles n'ont aucune incidence politique.

La deuxième audience

Le président met fin à la première audience en demandant au Bureau de revenir à une deuxième audience et de répondre à un certain nombre de questions précises. Au cours de la deuxième audience, le Bureau présente les réponses demandées et fait un examen détaillé de sa Partie III. Nous n'en présenterons pas le détail dans le présent article.

Le Comité moins que satisfait

Le processus d'examen du Budget des dépenses ne prend pas fin avec cette audience. Les audiences fournissent simplement une tribune où le Bureau peut expliquer ses plans et ses résultats pour le dernier exercice et où le Comité des comptes publics peut faire connaître ses vues sur ces plans. Dans le cas présent, le Bureau a clairement indiqué qu'il

était moins que satisfait de la présentation du Budget des dépenses exigée par les organismes centraux. Selon le vérificateur général, même si la présentation ne le satisfait pas, il s'est senti obligé de la respecter afin de se conformer aux exigences des organismes centraux. Le Comité a clairement fait savoir qu'il n'en était pas satisfait lui non plus. Le vérificateur général a signalé que la présentation du Budget des dépenses pour le prochain exercice sera celle à laquelle donnera lieu la vérification que son Bureau est en train de faire sur l'information destinée au Parlement.

Les lecteurs qui aimeraient lire les transcriptions des deux audiences sur le Budget des dépenses du BVG peuvent consulter les fascicules nos 21 et 22 des procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des comptes publics.

Erratum :

Dans notre dernier numéro d'Opinions (Vol. 10 No 1), nous avons mentionné que M. Ron Moore, conseiller au BVG, était un associé chez Woods Gordon & Co. M. Moore est un ancien associé de ce cabinet-comptable, connu maintenant sous le nom de Ernst & Young. Nous prions nos lecteurs de nous excuser pour tout inconvenient que cette erreur aurait pu leur occasionner.

Gabrielle Bertrand (Parti conservateur, Brome-Missisquoi) pose ensuite une question au sujet des taux de représentation des groupes d'employés visés par la Loi sur l'équité en matière d'emploi. (Madame Bertrand siège au Comité de la Chambre chargé d'étudier cette Loi.) Les données demandées par Mme Bertrand sont présentées au Comité lors de la deuxième audience. Elles révèlent que le Bureau devance



Canadiens pour leur argent. Il dit ne pas en douter personnellement, mais il ajoute que les Canadiens qui ne connaissent pas bien le Bureau pourraient se poser des questions. Le vérificateur général déclare qu'il s'agit d'une question surtout subjective, mais, qu'après un an de mandat, il est convaincu que les Canadiens n'ont effectivement rien à craindre. À son avis, les meilleurs indices sont l'influence positive du Bureau et la réputation dont il jouit. M. Whittaker poursuit son intervention en demandant comment le Bureau s'y prend pour déterminer le cycle de vérification pour un ministre ou un programme donné. Le sous-vérificateur général, Larry Meyers, décrit les concepts de vérifiabilité et d'opportunité et précise comment on les applique pour déterminer s'il faut prévoir un cycle plus court ou plus long pour une entité ou un programme donné. Il ajoute que les examens critiques et la perspective à plus long terme qui interviennent dans la détermination des cycles de vérification assurent le Bureau d'un plan global cohérent.

déterminer s'il est nécessaire d'effectuer, au niveau des organismes centraux, «un examen exhaustif du système de gestion des dépenses et de responsabilités à l'égard de ces

mêmes dépenses». Le vérificateur général indique qu'il examinera certaines fonctions des organismes centraux, mais que ses travaux ne prendront pas la forme des grandes études qui ont caractérisé les travaux du Bureau dans les années 1970. Au cours des prochaines années, le Bureau fera plutôt un certain nombre d'études (l'examen de la fonction d'évaluation de programmes sur lequel il fera rapport en 1993 n'est qu'un exemple) qui, ensemble, constitueront un début de réponse à ce besoin. Le vérificateur général redit aussi que le Bureau a l'intention d'essayer d'être la «conscience de Fonction publique 2000». Cela veut donc dire que le Bureau devra se tenir au courant de l'évolution globale de la mise en application de FP 2000 en prêtant particulièrement attention à «un bon équilibre entre les unités centrales et les divers organismes centraux». Les constatations que le Bureau tirera de ces études pourront être transmises au Comité pour qu'il prenne les mesures jugées appropriées.

Guy Saint-Julien (Parti conservateur, Abitibi) pose ensuite une foule de questions de nature administrative (politique sur les déplacements, application de la politique de limitation des salaires à 0-3-3, politique en matière de contrats). Le sous-vérificateur général, Ron Warme, explique que la politique autorise les ministères à embaucher à contrat un ancien employé pour répondre à des besoins précis. Un tel contrat ne doit toutefois pas être supérieur au niveau salarial de l'employé avant sa retraite et le montant total du contrat est limité à un plafond annuel fixe.

Jack Whittaker (Nouveau Parti démocratique, Okanagan-Similkamien-Merritt) se demande ensuite si le BVG en donne aux

par la réduction du nombre d'entités gouvernementales annoncée dans le récent Budget) continueront d'exercer des pressions sur le Bureau pour qu'il accroisse sa productivité.

Après avoir exprimé sa volonté de revoir la présentation du Budget du BVG pour 1993-1994 à la lumière des constatations auxquelles donnera lieu l'actuelle vérification de l'information destinée au Parlement (chapitre prévu pour le Rapport de 1992), le vérificateur général termine sa déclaration en formulant des observations sur la nature insaisissable des mesures de l'efficacité du travail du Bureau. Selon lui, les résultats réels des travaux du BVG se manifestent au niveau «des suites données aux divers rapports et recommandations que nous présentons à la Chambre, aux ministres et, dans le cas des sociétés d'État, aux conseils d'administration.» Il mentionne également que les activités du Bureau sont de nature «mixte» puisqu'elles dépendent, dans une large mesure, du travail du CCP. Il indique aussi que l'exécution même de vérifications, c'est-à-dire la présence de vérificateurs dans les ministères, contribue à faire du BVG une «force permanente positive», qui favorise une meilleure gestion, et une force de dissuasion, qui aide à prévenir les irrégularités susceptibles de donner lieu à du gaspillage, à des détournements de fonds ou à des fraudes.

Les questions du Comité

Après la déclaration préliminaire de M. Desautels, c'est Doug Young (Parti libéral, Acadie-Bathurst) qui ouvre la période de questions. Il dit ne pas être convaincu de l'efficacité ni de l'efficacité de la structure du Conseil du Trésor ni du Bureau du contrôleur général. Il se demande si le vérificateur général pourrait examiner ces organismes, surtout à la lumière de la délégation de pouvoirs prévue par Fonction publique 2000, et

Audiences sur le Budget principal du BVG pour 1992

par Mark Hill

directeur principal,

Liaison avec le Parlement



À 9 h 02, le jeudi 26 mars, le

président du Comité permanent des

comptes publics (CCP), Jean-Robert

Gauthier, fait tomber son marteau

pour appeler à l'ordre la

rente-et-unité réunion du Comité

depuis le début de la présente session.

Il enclenche ainsi l'étude du Budget

des dépenses du Bureau du

vérificateur général (BVG) pour

1992-1993. Cette étude durera trois

heures et demie et se fera en deux

audiences distinctes. À la fin de la

deuxième audience, le président

indique que le Comité transmettra le

Budget des dépenses à la Chambre

sans y modifier quoi que ce soit.

Le présent article récapitule les deux

audiences sur le Budget des dépenses.

Il reprend les grandes lignes des

principales questions posées par les

membres du Comité et des réponses

données par le vérificateur général et

les autres représentants du Bureau.

Pour des raisons de concision, on n'y

fait pas mention de toutes les

interventions. La plus grande partie

de l'article porte sur la première

audience puisqu'au cours de la

deuxième, le Bureau a présenté un

aperçu de sa Partie III.

À la première audience, le Bureau

était représenté par le vérificateur

général, Denis Desautels, et par les

sous-vérificateurs généraux.

Raymond Dubois, Ron Warme et
Larry Meyers. À la deuxième
audience, la délégation du Bureau se
composait de Raymond Dubois, de
Ron Warme et de Wayne Gilmore (en
sa qualité de directeur des Finances
du Bureau).

Approche nouvelle

La première audience s'est déroulée

comme une audience normale sur le

Budget des dépenses, c'est-à-dire

que les représentants du BVG ont

répondu aux questions et aux

préoccupations des membres du

Comité. La deuxième audience s'est

déroulée un peu différemment : les

représentants du Bureau ont fait une

présentation, page par page, de la

Partie III en s'efforçant

particulièrement d'expliquer les

divers tableaux et graphiques qui s'y

trouvent. Cette façon de procéder a

semblé plaire aux membres du

Comité et procurer certains avantages

au Bureau du fait que les membres

ont canalisé leurs pensées et leurs

intérêts sur un sujet particulier à la

fois plutôt que de les éparpiller, ce qui

constitue habituellement l'une des

difficultés de toute présentation sur le

Budget des dépenses.

Comme pour la plupart des prévisions

budgétaires des ministères, c'est la

Partie III qui a servi de point de

départ à l'examen par le Comité du

Budget des dépenses du BVG. Ce

document présente de façon assez

détaillée les besoins financiers pour le

prochain exercice (1992-1993) et les

comparé avec les dépenses prévues

pour l'exercice courant (1991-1992)

ainsi qu'avec les dépenses réelles

pour le dernier exercice (1990-1991).

Le Comité était bien conscient des

complexités et des frustrations

auxquelles peut donner lieu cette

terminologie (besoins financiers,

dépenses prévues et dépenses réelles)
dans un contexte où les plus récentes
données concrètes sur les dépenses
réelles avaient à peu près deux ans.
En plus de la Partie III, le Bureau a
déposé d'autres renseignements à
l'intention du Comité au début de la
deuxième audience. Les
renseignements fournis répondaient
aux questions des membres du
Comité qui n'avaient pas été réglées
au cours de la première audience,
ainsi qu'à un certain nombre de
questions proposées par les
chercheurs du Comité, qui n'avaient
pas été abordées à la première
audience.

La première audience

La première audience commence par
une courte déclaration du vérificateur
général. M. Desautels fait ressortir les
défis auxquels le Bureau fait face et
les mesures qu'il entend prendre ou
qu'il a déjà prises pour les relever. Le
vérificateur général souligne que le
Bureau doit constamment chercher
réponse à la question «Jusqu'où
faut-il vérifier?» et que pour y
répondre, il faut exercer beaucoup de
jugement professionnel, surtout en
cette période d'austérité. Il indique
comment le Bureau s'est tourné vers
les techniques informatiques et vers
d'autres initiatives comme la gestion
de la qualité totale pour maintenir un
cycle de vérification raisonnable tout
en répondant aux exigences
législatives dans les domaines de la
vérification d'attestation et des
examens spéciaux. Il signale aussi
que le projet Fonction publique 2000,
l'engagement de réduire l'effectif de
quelque dix pour cent et la hausse de
travail prévue à la suite de la récente
adoption des dispositions législatives
sur le contrôle des dépenses (hausse
compensée, dans une certaine mesure,



Réflexions

Le Canada possède une longue tradition de participation et d'appui aux organisations internationales. Membre originaire des Nations Unies, notre pays a joué un rôle important au sein d'une foule d'organismes créés pour promouvoir la coopération internationale.

Ce passé d'engagement sur la scène internationale se reflète aussi dans l'histoire du Bureau du vérificateur général. Notre Bureau contribue à la

vérification d'organisations internationales depuis les années 40 et fait partie, depuis plus de vingt ans, du groupe de covérateurs des Nations Unies. Nous sommes les

vérateurs externes de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) depuis 1951, et plus récemment, de l'Agence

internationale de l'énergie atomique (AIEA). Ces travaux de vérification sont exécutés selon le principe du recouvrement des coûts. Le Bureau

aide aussi périodiquement les délégations canadiennes auprès de l'ONU et de l'UNESCO.

Nos activités internationales des dernières années, qui s'ajoutent à ces responsabilités de vérification, ont été

principalement axées sur la formation de vérificateurs de pays en

développement. L'une des raisons pour lesquelles le Bureau appuie de telles initiatives repose sur le fait que

le Canada est un important donateur d'aide au développement extérieur. Comme nous donnons chaque année des centaines de millions de dollars

au titre de l'aide extérieure, il est important que ces fonds soient utilisés

aux fins prévues. Les pays en développement qui ont beaucoup de besoins pressants éprouvent souvent

de la difficulté à considérer la vérification comme prioritaire. Nos efforts peuvent aider à renforcer les

infrastructures de ces pays,

notamment la fonction de vérification légale, de sorte que notre contribution soit efficace. Leurs représentants sont donc reconnaissants de l'aide que notre Bureau leur donne soit directement, soit par l'intermédiaire de l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI) de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Notre Bureau a joué un rôle important dans le lancement de l'IDI comme moyen de rationaliser et de coordonner les divers programmes d'aide à la formation de vérificateurs de nombreux pays.

La présence au Bureau de nombreux vérificateurs principaux du monde entier constitue un autre exemple de ce que nous faisons pour aider nos collègues vérificateurs légaux des pays en développement. Le Programme international d'aide aux bureaux de vérification, qui est parrainé par l'Agence canadienne de développement international et administré par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, profite aussi à nos propres vérificateurs, car il leur permet de voir la vérification dans une perspective internationale. Ce Programme témoigne de notre obligation d'échanger avec la communauté internationale au sujet

Au début d'avril, je me suis rendu à Vienne pour signer les comptes de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Au cours de mon bref séjour en Europe, j'ai aussi rencontré mes homologues à Londres, à Paris, à Rome et à Bruxelles pour discuter des affaires du Comité des normes comptables de l'INTOSAI dont je suis président.

En général, notre participation aux activités internationales de comptabilité et de vérification vise à prendre une part active à l'effort international pour améliorer les normes dans ces domaines et à soutenir la contribution du Canada dans la sphère du développement international. Ces activités sont aussi une source d'avantages significatifs pour le Bureau puisqu'elles lui ont permis d'établir des contacts et de puiser des informations valables et qu'elles ont offert au personnel beaucoup de possibilités d'élargir ses horizons et compétences.

L. Denis Desautels

L. Denis Desautels, FCA



Table des matières

Réflexions 1

Audiences sur le Budget principal des dépenses 2

du BVG pour 1992

Mark Hill, directeur principal de la Liaison avec le

Parlement, passe en revue deux audiences du Comité

des comptes publics sur le Budget du vérificateur

général pour 1992-1993.

Le contrôle de la qualité d'immuables déjà construits 5

Elwyn Hopkin, directeur, nous expose quelques leçons

tirées d'une vérification faite en coopération ainsi que

de l'étude de questions reliées au secteur du bâtiment

et au contrôle des coûts.

Le Budget – son incidence sur 8

la vérification

Dennis Paproski encourage les vérificateurs à

analyser le Budget afin de mieux comprendre

la position du gouvernement au plan fiscal.

La vérification simultanée 11

Vinod Sahgal et Imgard Sangster, de l'équipe chargée

de la vérification de l'ACDI et des Affaires extérieures,

retracent l'origine et l'évolution de la vérification

simultanée et augurent de sa future orientation.

Le rapport annuel, médium de communication 13

organisationnel

Michael Ryan, du BVG, en détachement auprès du

National Audit Office de l'Australie, a, lors d'une

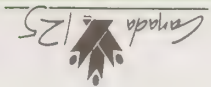
conférence, présenté un exposé sur l'art de faire rapport,

notamment sur la présentation des rapports annuels du

secteur public.

Promotions de cadres supérieurs 15

En avril 1992, on a annoncé plusieurs promotions.



Couverture

David Brittain et Nancy Cheng (rangée du haut) ont été

promus au niveau PX-2. Mark O'Connor (en bas, à gauche) et Grant

Wilson ont été promus au niveau PX-1.

Opinions

Directeur principal

John Zegers

Rédactrice en chef

Leslie Goddard

Rédactrice adjointe

Christine La Salle

Collaboration

Hladini Wilson

Pai Forsberg

Photographies

Christine La Salle

Vinod Sahgal

Éditique et arts graphiques

Linda Gaspar

Anne King

Yvonne Pratt

Adjointes à la production

Pai Davis

Lynnda Sayer

Traduction

Thérèse Dion-Renaud

Louise Gagnon

Carolina Rott

Conseiller à la rédaction

Michael McLaughlin

Imprimeur

M.O.M. Printing

Conception de la couverture

Équipe des arts graphiques du BVG

Options est publiée tous les trois

mois par la Direction des

rapports et des communications.

Veuillez adresser votre

correspondance et les

changements à la liste de

diffusion à :

Options, Stop 11-13

Bureau du vérificateur général

du Canada

240 rue Sparks, tour ouest

Ottawa, (Ontario)

K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 10 No 2

Options

Bureau du vérificateur général du Canada



Vol. 10 No 2 • 1992

CA
A5
-063



Opinions

Office of the Auditor General
Vol. 10 No. 3 1992



Opinions

Principal

John Zegers

Editor

Leslie Goddard

Associate Editor

Christine La Salle

Contributing Editor

Pat Forsberg

Photographs

Christine La Salle

Canadian Museum of Caricature

Desktop Publishing

& Graphics

Linda Gaspar

Anne King

Yvonne Pratt

Production Assistants

Pat Davis

Lynda Sayer

Translators

Thérèse Dion-Renaud

Louiselle Gagnon

Christine La Salle

Carolina Rott

Editorial Advisor

Michael McLaughlin

Printer

M.O.M. Printing

Cover Design

OAG Graphic Arts Team

Opinions is published by the Reports and Communications Group. Please address all correspondence and changes of mailing labels to:

Opinions, Stop 11-13
Office of the Auditor General of
Canada
240 Sparks Street, West Tower
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 10 No. 3

Contents

Reflections

1

A History of Public Accounting in Canada

3

Jeff Greenberg and **Opinions** editor Leslie Goddard describe the evolution of the public accounting process from pre-Confederation to the present day.

The Auditors General of Canada 1878-1992

10

This article provides brief insights into the careers of the nine men who have occupied the position of Auditor General of Canada.

Technology in the Office of the Auditor General

14

Bill Johnston outlines the development of technological change in the Office.

Editorial Cartoons: The Image of the Auditor General

17

Cartoons covering the tenures of the four most recent Auditors General spotlight public perception of the role. (Permission to use the cartoons was granted by the newspapers and individuals who hold the copyrights.)

Federal Crown Corporations and the Office of the Auditor General

21

Grant Wilson describes the growth of Crown corporations and the evolution of a control and accountability framework for them.

International Activities: An Exercise in Sharing

25

Peter Armstrong gives an account of the Office's involvement in a range of international activities.





Reflections

This July, Canadians celebrate 125 years as a nation while the Office of the Auditor General of Canada marks 114 years of auditing for Parliament.

It is fitting that we look at these events together. After all, part of the promise of Confederation was “Peace, Order, and good Government”. I think we can definitely associate the work of this Office with the third quality.

Our Office is a small but integral part of the democratic process. We can be proud of how our work contributes to good government for Canadians. For that reason, I am glad that **Opinions** is taking the opportunity of Canada’s birthday to look at our own history.

This special issue of **Opinions** also marks the inauguration of our new cover. We believe it distinguishes the magazine as truly Canadian in nature and content.

Accountants sometimes describe financial statements as a “snapshot” of an organization. In that sense, this issue of **Opinions** is like a family album containing pictures of our 114-year history, in the form of articles, biographies and cartoons. Scattered throughout the issue too are historical photographs, which are specially marked. As another contribution to the birthday celebration, the library has organized a series of displays which illustrate the history of the Office.

Anniversaries are important occasions. They give us the opportunity to pause and reflect on our past: to feel pride in what we have achieved, gratitude for what



Denis Desautels with Mr. Chief Justice Charles D. Gonthier, son of Canada's fourth Auditor General.

we have, and perhaps regret for what we may have missed.

Looking back also gives us perspective on our current situation and helps us see where we may be headed. As you read the following articles about the history of the Auditor General’s Office, I hope you get a strong sense of our heritage and our direction.

The issue begins with a brief biography of each of my predecessors. For better or for worse, the work of this Office is centred around that person. The personality and interests of each Auditor General have shaped the Office’s work and influenced its impact. This article gives a good sense of those who have filled this post and the issues they have faced.

A discussion of the changing form of the Public Accounts shows the ongoing struggle to achieve accountability through various laws and administrative practices. This process began long before Confederation, when citizens of Upper and Lower Canada fought for control of the public purse. The

story is a good reminder that accountability is not just a vague notion but is a real relationship between government and the people.

The art of editorial cartooning is also older than Confederation. Its mix of humour and serious issues is found in a collection of cartoons that bring back memories of audit reports past.

Crown-owned corporations have played a significant role in our country’s history. An article about them shows how government has adapted this form of organization to meet new goals, and how we, as auditors, have had to respond.

An article on audit technology gives a fascinating glimpse of how the day-to-day work of auditors has developed over the years. It describes how we have adapted technology to suit our needs (and how technology has made us adapt to it!).

And finally, a review of our international activities shows how our duties continue to evolve in response to the world around us.

What strikes me on reading these articles is how consistent our goals have remained throughout the tremendous growth in our work.

Government has changed enormously since 1867, and so has this Office. If we had not, we would quickly have become obsolete.

The world around our Office is still changing. The public service is restructuring as it adjusts to the reality of reduced resources. Members of Parliament are looking at new areas of concern and have different information needs from those of the past.

The Office of the Auditor General is working to meet these new needs. We are looking at our methodology, our organizational structure, our relationships with government and Parliament, and even how we report. All of these efforts are aimed at ensuring that we continue working towards better public administration and accountability.

All of us – people, organizations and nations – are ambivalent about change: we seek it yet we often resist it. But a glance at the history of this Office reminds us that change is part of our tradition. And throughout our 114 years, accountability and good government have remained both our heritage and our goal. ♦



L. Denis Desautels, FCA



Former Auditor General Ken Dye with his successor, Denis Desautels



A historic group – Former Deputy Auditor General George Long with (left to right) former Auditors General James J. Macdonell, Ken Dye and Maxwell Henderson



Former Auditor General James J. Macdonell with Sonja Sinclair, author of Cordial But Not Cosy, and Mrs. Watson Sellar, widow of Canada's fifth Auditor General

A History of Public Accounting in Canada

by Jeff Greenberg, Director, Federal Government Reporting and Public Accounts, and Leslie Goddard, Editor, Opinions

Introduction

Norman Ward, in his book *The Public Purse: a Study in Canadian Democracy*, suggests that for a system of governance to embody the basic principles of parliamentary financial responsibility, two conditions must be satisfied: there must be a representative assembly; and there must be a report to the assembly on the financial operations of the government.

By the late 18th century both of these conditions existed in British North America. With the granting by the British Parliament of assemblies to Nova Scotia in 1758, Prince Edward Island in 1773, and New Brunswick in 1784, and with the passing in 1791 of the Constitution Act which established Upper Canada and Lower Canada, each with its own government, the first condition was established. The second was met in 1792 when Jonathan Winslow, the Receiver General in Upper Canada prepared the first summary statement of accounts. It is interesting to note that the Estimates for that period were tabled at the same time as the statement of accounts, well after the year end.

For the most part, the history of accounting for the expenditure of public funds in Canada is sketchy before 1840. In 1796 the post of Inspector General of Public Accounts was established, with the function of recording all revenues, and of ensuring that no deduction was made without legal authority, that all payments were supported by appropriate documentation, that the Inspector General himself signed all warrants authorizing public payments, and that he examined and signed all accounts laid before the executive council or assembly. Thus were embodied in one person today's Minister of Finance, Comptroller General, Auditor General and Receiver General.

The establishment of an assembly in British North America marked the beginning of a long-lasting dispute between the assembly and the government executive for control of the public purse in every province. The executive (the Crown) controlled the revenues, while

the assembly insisted that only it had the power to authorize expenditures.

This clash over finances came to a head in both Upper and Lower Canada in the early 1800s, when the executive branch in each province found that its Crown revenues were insufficient for its needs, and had to appeal to its respective assembly for additional revenues. A series of squabbles over control of the public purse ensued. The assemblies ultimately emerged victorious when in 1831 revenues formerly accruing to the Crown were put under their control.

Conflict continued over how the assembly exercised control over these revenues. In 1835 William Lyon Mackenzie wrote, as Chairman of the Select Committee of the Assembly on Grievances, "The House of Assembly ... cannot examine the accounts ... owing to the very complex, obscure and unsatisfactory manner in which they are furnished; and as for the Executive Council, the law recognizes them not as auditors of the revenue, nor do they merit the public confidence as a board of audit...

The remedy would be a Board of Audit, the proceedings of which to be regulated by a well considered statute under a responsible government; such a Board might save the country many thousands a year..."

This early Canadian experience demonstrated the desire of legislatures to have control over the public purse and to have a strong, independent Auditor General. The basic principles of control over supply and audit would be established as a countervailing power to the governor and his council.

Lord Durham's Report

In 1837 Louis Joseph Papineau led a rebellion in Lower Canada, with the goal of establishing a French republic on the St. Lawrence River, and William Lyon Mackenzie led a revolt in Upper Canada against the ruling officialdom. Control of public revenue and expenditure was a major issue in both disputes. The Earl of Durham was sent in 1838 to govern Canada and to determine the state of affairs in British North America. His attitude towards the rebels was one of leniency, for which he was censured at home. He resigned after spending only five months in Canada, but

his Report resulted in the Act of Union of 1840, by which Upper and Lower Canada were united into one province. Lord Durham's Report also recommended the creation of a consolidated revenue fund, consisting of the revenues formerly at the disposal of the two Canadas.

As well, it recommended that all appropriation bills, and bills imposing new taxes, were to originate in the assembly, not in the executive council, and no such bill was to originate without a recommendation from the governor to the assembly.

1840 – 1867

Responsible government requires that departments be organized so as to allow ministers to exercise a control for which they can be held responsible by reporting to the legislature; that the government's needs for each ensuing year can be systematically estimated; that there be a central authority to issue public money in payment for departmental activities and to thoroughly audit expenditures; and that the public accounts be intelligible to Members of Parliament. In the united province of Canada, with the appointment of a Governor General to carry out the intentions of Lord Durham's Report, all of these requirements were, in one way or another, well established by 1867.

In 1841 and 1842 the assembly established select committees to consider the Estimates and related matters. A committee on Public Accounts emerged in 1843, and was given the accounts for 1841 to 1843 to study, and instructed to determine the true state of the province's income and expenses.

In 1849 an act was passed requiring the Public Accounts to be kept using a double-entry bookkeeping system. In 1851 a separately bound Public Accounts was published, and by the next year the double-entry system had evolved to the point where the 1852 accounts contained a separate balance sheet known as the "Statement of Affairs of the Province of Canada." By 1855 this statement had become the first table in the Accounts.

In 1853 the committee on Public Accounts was given permanent status and officially named the Standing Committee on Public Accounts. It sought, and published, large amounts of information about public income and expenditure, the management of the requisite funds, and the subsequent accounting for those funds. William Lyon Mackenzie, the former rebel, was chosen as the Committee's Chairman in 1854, thus beginning a tradition that became official much later – appointing a member of the Opposition as Chair.

The Committee began its activities with an examination of the aftermath of a fire that had recently destroyed the Parliament Buildings in Quebec. Its task was to inquire into "the safety of the Provincial Accounts and Records, as regards danger from fire, and relative to the Audit or Inspection of Accounts by the Inspector General". Having concluded that such records were inadequately protected from fire, the Committee went on to look at how public money was being protected from dangers other than fire. The results were intriguing: the Post Office Department, established in April 1851, had never sent any of its accounts to the Inspector General for audit or examination; and the Receiver General's bookkeeper had never once balanced, or been required to balance, his books, in more than five years.

The Committee concluded that the assembly's confidence that control over the raising, spending and accounting for public funds could safely be left to a responsible executive, had been misplaced.

Though the Committee of 1854–55 did challenge existing practices and lay down principles, it did not produce any draft legislation to correct the abuses it had uncovered. However, the first modern piece of financial legislation in Canadian affairs, the Audit Act of 1855, did arise out of its deliberations. The Act was an important step towards financial control by the legislature. Its objectives were simple: to provide a more centralized audit, a comprehensive system of public accounts, and a more centralized control of expenditures.

A Board of Audit, composed of three civil servants with specified duties, was set up to facilitate parliamentary control of finance. The Deputy Inspector General was to be responsible for keeping the Public Accounts and auditing certain departments' expenditures. The Commissioner of Customs was to check and examine customs and excise returns. The Auditor was to examine and audit other departments and all institutions supported by public funds.

However, the audit was to remain, as before, an executive function, and there was no provision for regular reports to the legislature. Also, the major departments which collected revenues were still allowed to spend them with few restraints, transferring only net receipts to the consolidated revenue fund. As historian Herbert Ball stated in *John Langton and the Canadian Audit Office*, the financial system of 1855 "was built on the quicksands of departmental responsibility".

John Langton, the man chosen to be the first Auditor under the new legislation, was a man of extraordinary ability and integrity. Though not truly independent of

the executive he interpreted his duties largely, to include not only an audit of expenditures after they were made but also an examination of proposed expenditures. In this regard he and William Lyon Mackenzie, as Chairman of the Public Accounts Committee (PAC), considered that it was inappropriate for government departments to spend money without prior legislative approval. This issue, combined with the incomprehensiveness of the Public Accounts, led to a Royal Commission in 1862 – the first of many commissions on financial management.



John Langton was chosen as Canada's first Auditor. He was a man of extraordinary ability and integrity.

The main result of the Commission was the Audit Act of 1864, which amended the Audit Act of 1855.

This new Act enlarged the Board of Audit from three to seven members, thus freeing it from the domination of the three civil servants most concerned with finance. The chairmanship was transferred from the Deputy Inspector General to the Auditor; final audit for all departments was also given to the Auditor. His powers were further expanded when he was allowed to report unauthorized expenditures to the Minister of Finance.

The Board of Audit was also given the power to determine the method of bookkeeping and was to prepare the annual volume of Public Accounts for presentation to the assembly by the Minister of Finance. Finally, the Estimates for every fiscal year were to be submitted before expenditures were made. Thus, by 1864, the system for ensuring parliamentary supremacy was almost complete.

Confederation: 1867

One of the first pieces of legislation introduced in the new Canadian Parliament was an act “respecting the collection and management of the revenue, the auditing of public accounts, and the liability of public accountants”. The statute re-enacted the Canadian Audit Act of 1855 as amended in 1864, with some notable differences. The Auditor was to continue to

exercise his general control over the issue of public money, and the subsequent audit of accounts; a Board of Audit, now expanded from seven to nine members, was to assist him. For the first time, the Auditor was empowered to report to Parliament on cases where he believed expenditures had been made without authority; but the Auditor and the Board remained subject to the Minister of Finance. With respect to the Auditor’s authority to pre-approve expenditures, the Act provided for appeals against the Auditor’s decisions and for their overruling by a member of the Cabinet.

The Accounts for the first full year of governmental operations after Confederation were laid before Parliament on 10 May 1869. They were accompanied by a report from Langton that evidenced the difficulties of transferring responsibilities from one jurisdiction to another and of constructing a coherent national system of accounts where various provincial systems had existed before.

While the British North America Act of 1867, now called the Constitution Act, also established a consolidated revenue fund, it was the Consolidated Revenue Act of 1868 that specified that a statement of the Fund be included in the Public Accounts. As well, it was the first legislation to set the form and content of the Accounts. The Act also put into force the concept of negative reporting, for example, calling to the attention of Parliament any cheques issued without the Auditor’s authority.

The Office of the Auditor General: 1878

The influence of Parliament on executive expenditure became stronger in 1878, with the establishment of the Office of the Auditor General. This official was a potential ally for the House of Commons and the PAC, and his annual Report opened up new possibilities for any curious M.P.

The Audit Act of 1878 called for an Auditor General who would be an independent officer of Parliament. It abolished the Department of the Receiver General as a separate entity and incorporated it within the Department of Finance. It stated that the Public Accounts of Canada were to be kept by the Minister of Finance, using a double-entry bookkeeping system. The Accounts were to contain information exhibiting: the state of the public debt and the amounts chargeable against each of the public works for which any part of the debt had been contracted; the state of the Consolidated Revenue Fund and other trusts and special funds; and other accounts and matters as were required

to show what the liabilities and assets really were at the date of the statement.

Basically the Act had one end: a centralized control of all public moneys coming in and going out, with a strict audit which was to be reported on to the House of Commons, whose members had an opportunity every year to examine next year's Estimates and last year's Accounts. The Auditor General was given power to pre-audit and post-audit accounts; that is, he was not only an auditor, but controller of the issue of public money.

The 1880s to 1940s

The period from 1878 to 1930 is best characterized as an era of virtual departmental independence of central control, despite legislation to the contrary. The Audit Office failed to hold its own between 1911 and 1921, and the Public Accounts Committee also faded into the background. The executive, however, emerged stronger. It was observed by M. P. Rodolphe Lemieux in the House of Commons in 1919 that during World War I "the government had a practically free hand in spending..."; and the effective fiscal control that had existed during and after the war was executive, not parliamentary. The executive's power was reduced by the end of the war and by the end of the accompanying emergency legislation, but it entered the post-war era having experienced several years of freedom. The Audit Office and the PAC embarked on the 1920s on the downgrade.

During that decade there was growing agreement in the House of Commons, the Audit Office and the executive that change was necessary. There was also general accord on two issues: there should be a standardized accounting system applicable to all departments; and there should be a system of more accurately estimating the amount each department should request of Parliament annually, so that both over-estimating and over-expenditure could be avoided. The question was how these changes would be implemented.

In 1930, when R. B. Bennett became Prime Minister and retained the post of Minister of Finance, he complained in Parliament that Canada's accounts were being maintained in such a way that he could not "ascertain" what the government's financial position was. This unsatisfactory situation led, in 1931, to the new Consolidated Revenue and Audit Act, which virtually scrapped the existing process of accounting and auditing, substituting a highly centralized control based in the Department of Finance, and a new definition of the Audit Office.

A new office, the Comptroller of the Treasury, was created. The Comptroller was responsible to the Minister of Finance. Accounting officers and their staffs were put under his direction and control so that accounting services were centralized under him. No department or branch could issue cheques without the Comptroller's certificate; this took away from departments their independence of central control. The Comptroller's role was to ensure that moneys voted by Parliament were used for the purpose intended and that no amount for a specific purpose was exceeded. Thus the power of individual departments was greatly reduced.

The Auditor General's duties were changed by the Act of 1931. First, his power as comptroller was removed and he ceased to be a controller of the issue of public money. Second, he was stripped of all power to prevent what he might regard as improper expenditure; in other words, he could only audit and report on his findings. Third, the area of his audit was expanded, for after 1931 he required no fiat from the Minister of Finance to investigate various accounts set aside from the main body of Public Accounts; all financial statements in the Public Accounts became his domain. Nevertheless, the statutory powers of the Audit Office were dramatically reduced in 1931, partly because the Office had not yet recovered from the tarnished reputation it earned during the 1920s, and partly because, over time, new theories had evolved about what powers were appropriate as assigned to auditors.

1940-46

There had been little change to the form and content of the Public Accounts up to 1920. The thirty-first of March was made the end of the fiscal year, and in 1911 a new statement had been introduced, called the Cash Account; this was the forerunner of today's Statement of Transactions.

However, a major change in reporting began when Watson Sellar was appointed Auditor General in 1940. Under his predecessors, culminating with Georges Gonthier, the Reports of the Auditor General had been large volumes or sets of volumes, containing all the Public Accounts along with the Auditor General's comments and correspondence with departments. In the early war years the Report shrank to a slim pamphlet.

This was on the initiative of Watson Sellar who, as the first step in restoring prestige to his office, appraised its workings and concluded that changes in certain practices, including the form of his annual Report to the House of Commons, were desirable. All of his

proposed changes were aimed at facilitating parliamentary control.

First, officers of the Audit Office would be posted throughout the public service, so that the Office no longer had to wait to be sent the necessary documents before it could do its job.

Second, the Public Accounts would be produced by the Comptroller of the Treasury, thus eliminating the unnecessary duplication of figures by both the Auditor General's Report and the Department of Finance's Public Accounts.

Last, the new Auditor General's Report would consist of his comments on, and criticisms of, financial transactions.

Thus in 1943 the Auditor General's (AG) report on the summary financial statement and the Public Accounts were rationalized into one four-part document: an Introduction containing an analysis of financial transactions; Part I, containing a balance sheet and other statements audited and certified by the AG; Part II, containing summarized statements of revenue, expenditure and appropriations certified by the AG, and details of departmental transactions; and Part III, containing the Auditor General's Report. The 1943 Public Accounts also featured, for the first time, a balance sheet comparing data from two years.

At the end of World War II, the federal government found itself with a substantially larger role than when the war began. The House of Commons also emerged in a strengthened position. With a vigorous Auditor General to support it, whose reports continued to show up flaws in executive control, and with a new attitude towards the government's capacity to raise and spend apparently unlimited sums of public money, the House gained ground in the battle for real financial control.

Financial Administration Act: 1951

The arousal of interest in public spending that characterized the war years had the result of eventually showing up the weaknesses in the Canadian Parliament's scrutiny of finance. The necessity for improvements in parliamentary auditing and administrative machinery resulted in a major statute, the Financial Administration Act (FAA) of 1951. It not only replaced the Consolidated Revenue and Audit Act of 1931, but also consolidated all pertinent practices into a concise legal description of the structure and functions of the institutions connected with financial policy, public accounting and auditing. It drew clearer lines among the functions of the Audit Office, the

Treasury Board, the Comptroller of the Treasury and the Governor in Council.

The main characteristic of the Financial Administration Act was that it carried out still further the process of centralizing the executive control of finance that began in 1931. It removed from the Auditor General the remnants of responsibility for auditing expenditures before they were made, and enlarged the powers of both the Comptroller of the Treasury and the Treasury Board. By its specific separation of functions and their allocation to particular entities, the FAA of 1951 not only made statutory a system of financial control but also greatly facilitated parliamentary overseeing of it.

Developments Up Until Today

On 19 April 1961, in its second report, the Public Accounts Committee proposed to the House of Commons, which concurred, a new form and content for the Public Accounts. Essentially it recommended that Volume I be divided into two volumes; the first would contain summary reports and financial statements, while the second would contain details of expenditures and revenues.

In 1964, a summary statement of accounts on a national basis was the first formal recognition that there are other users of the Public Accounts besides Parliament and those directly involved in their production. By 1965 information about the costs of education leave was added to the Accounts, along with statements on accounts receivable and summary statements on expenditures and receivables.

The 1960s also marked the beginning of a change in the tone of the relationship that Watson Sellar had established between the Auditor General and the government. This relationship, under the new Auditor General, Maxwell Henderson, took on an especially adversarial aspect. The Trudeau government thought that Henderson was overstepping the boundaries of his mandate in the areas of value for expenditure; the Auditor General believed he was merely doing his duty. By 1970, the government was eager to draft legislation defining exactly what the Auditor General could and could not do.

This suited Henderson very well. He himself had drafted an act in 1967 in response to a request from the Public Accounts Committee; he had attached his draft to his annual Report in March 1970 after waiting in vain for government reaction to it.

The government's own draft of the legislation, Bill C-190, was introduced in the House of Commons in

November 1970. Perceived as an attempt to “eviscerate the Auditor General”, it aroused sufficient public indignation for a prudent government to let the bill die.

In 1971 one of Maxwell Henderson’s goals was achieved when the government announced that the Public Accounts of Canada would be speeded up and tabled within six months of the end of the fiscal year.

In 1975 the report of the Study of the Accounts of Canada (undertaken by a special Interdepartmental Committee for the Treasury Board) made 41 recommendations after examining government-wide accounting and financial control issues. Several recommendations required legislative action and most raised fundamental questions as to the principles of accounting which should be followed in government. The report also proposed changes to the summary financial statements of Canada. This Study was the first major reassessment of the accounting practices of the federal government since the 1920s.

Two further studies goaded the government toward increased accountability. In 1973 the new Auditor General, James J. Macdonell, announced the formation of an independent committee to review all aspects of the functions of his Office. After a 17-month study, the Committee, under the chairmanship of J.R.M. Wilson, tabled its report on 14 April 1975. It made 47 recommendations.

The Public Accounts of 1976 represented a first step toward implementing the recommendations of the Wilson Committee concerning the responsibility of the Auditor General in relation to the government’s financial statements. That Committee had recommended that the Auditor General should set out any reservations he might have, and that in reporting the financial statements of Canada he should express his opinion as to whether the information was presented fairly and in accordance with stated accounting policies, and on a basis consistent with that of the preceding year. In 1976, therefore, the Auditor General’s observations were incorporated in the Public Accounts; they were also included in his annual Report.

In 1976 the Auditor General made a statement to the House of Commons: “I am deeply concerned that Parliament – and indeed the Government – has lost or is close to losing effective control of the public purse”. This opinion, the strongest indictment and warning ever spoken by a Canadian Auditor General, spurred the government to action. A second influential study, the Royal Commission on Financial Management and Accountability, under the chairmanship of Allen T. Lambert, was established. It published a devastating report in March 1979: “... we have reached the ...

conviction that the serious malaise pervading the management of government stems from a grave weakening, and in some cases, an almost total breakdown in the chain of accountability ...”. The report continued, “... we are convinced that without sound management and a greater measure of accountability for results, the Government will fail in its efforts to restore stability and order ... and to renew public confidence that the public purse is under control”.

The Auditor General Act: 1977



The Honourable Robert Andras and Auditor General James J. Macdonell celebrate the new Auditor General Act.

In 1977 the recommendations of the Wilson Committee were translated into a new enlarged mandate through the Auditor General Act, in which Parliament at last defined the Auditor General’s role and responsibilities. Statutes were updated to correspond with the enormous changes that had taken place over the years in government operations, management, accounting and auditing practices.

The Auditor General Act of 1977 embodied in the statutes of Canada both the independence of the Office of the Auditor General and the scope of the audit that he would perform. This mandate was broadened substantially from that contained in the Financial Administration Act. His right of access to information was also widened and he was given new powers with respect to Crown corporations.

Also in 1977, the Honourable Robert Andras, President of the Treasury Board, announced the establishment of the new position of Comptroller General of Canada. This was in response to an earlier recommendation of Macdonell’s.

In August 1979 Macdonell levelled further criticism at the government’s lack of accountability: “The

Estimates in their present form are worse than inadequate – they are positively misleading. The Public Accounts are little, if any, better”. He continued, “When it is realized that these two sets of documents are the principal tools by which the Government can be held responsible to Parliament for how it spends the taxpayer’s money, it is little wonder that the Lambert Commission had scathing things to say about the system of information and accountability ... elected representatives are no longer in control of the public purse ...”.

In early November of 1981, the Public Accounts Committee (PAC) considered the issue of Estimates reform. M.P.s stated that they were concerned about the accuracy and consistency of the information.

In December 1981 the PAC met to consider new Auditor General Kenneth Dye’s annual Report. At that time, Dye expressed his major concern: the lack of generally accepted accounting principles for the government. He also suggested that the differences of opinion between the Office and the government about what should be audited stemmed from the fact that government financial reporting objectives had not been clarified, and that generally accepted accounting principles had not been developed. The PAC remarked that these differences between the Office of the Auditor General and the government should not continue year after year, and that they were surprised that a definitive legal opinion had not been obtained to resolve such difficulties. One member compared the situation to that of a business continuing to follow a policy against the advice of its auditor; such a business would have difficulty maintaining the confidence of its shareholders.

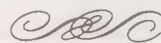
Dye stated that if the government would take measures to resolve the problems he had identified, his reservations would not have to appear in the Public Accounts again. Comptroller General Harry Rogers responded that he expected to see similar reservations in the Auditor General’s Opinions the next year. Unfortunately, Mr. Rogers’ prophecy lasted not only for the next year, but for almost every subsequent year to the present.

Conclusion

Since the independent Audit Office was established in 1878, each Auditor General has considered that his duty to Parliament was not merely to satisfy himself that the expenditures of public money had been duly authorized by Parliament. Each felt that his responsibility went far beyond certifying the legality of expenditures.

Gradually over the course of 100 years, and then dramatically in 1977, the emphasis changed from the prevention of fraud and assurance of probity to the more complex task of providing Parliament with the information it must have about government management, if it is to exercise effective oversight and to retain control of the public purse.

Over the years a clear concept of the Office as an instrument of Parliament has evolved – a concept that flowered in the Auditor General Act of 1977, which greatly broadened the audit scope. The Office of the Auditor General of Canada has played a key role in increasing the emphasis on the accountability of the government to the people it represents, and whose money it spends. ♦



The senior staff of the Office in 1930. Auditor General Georges Gonthier is seated front row centre.

Did you know...

The Office, although established in 1878, did not have its first complete fiscal year until 1879–80. In its first fiscal year the Office (statistics in brackets are for 1991–92):

- had 16 employees, including the Auditor General (641);
- had an average salary and benefits package of \$1,060 (\$66,000);
- had audit and administration travel costs of \$234.22 (\$2.3 million); and
- could only appoint staff or give them a salary increase by Order-in-Council (Separate employer, can appoint own staff)

Furthermore...

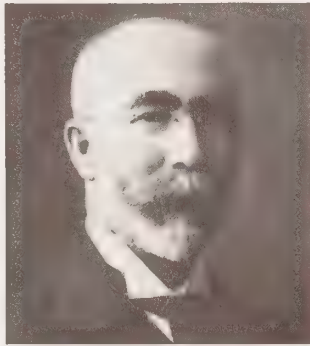
- How many times have you heard that the annual Report is just too much to digest? Be glad you didn’t have to swallow the 1923 annual Report. It was 3,372 pages.
- Do times change? In 1896 the Office reported expenditures of \$4.59 for the purchase of red tape...ever wonder what it costs us these days?
- Should our methodology consider turning back the clock? In 1897 the Office spent \$1.20 for a half dozen whistles.



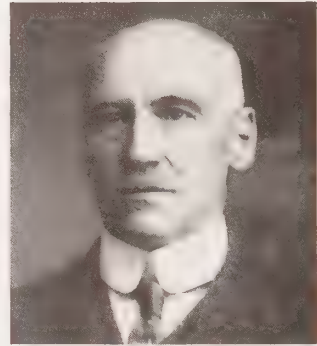
The Auditors General of Canada 1878 - 1992



John Lorn McDougall



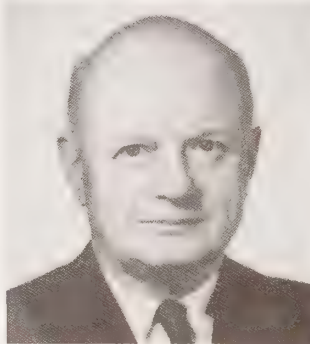
John Fraser



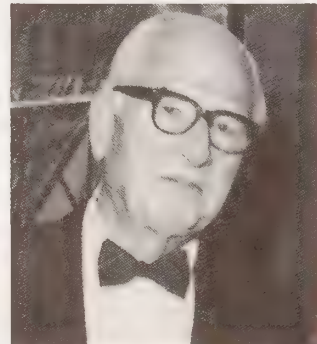
Edward D. Sutherland



Georges Gonthier, CA



R. Watson Sellar, CA



A. Maxwell Henderson, FCA



James J. Macdonell, FCA



Kenneth M. Dye, FCA



L. Denis Desautels, FCA



Some early history

On Friday 10 May 1878, the Earl of Dufferin, third Governor General of Canada, signed an act in Her Majesty's name, thus giving Royal Assent to an Act to provide for the Better Auditing of the Public Accounts. In this way Parliament created the position and defined the duties of the first Auditor General of Canada.

Prior to this, from 1855 to 1878, John Langton had served in a dual role as Deputy Minister of Finance and Auditor. He retired when Canada's first Auditor General took office on 1 August 1878.

This year, in commemoration of Canada's 125th birthday, it seems appropriate to provide a brief history of the careers of Canada's Auditors General. This article is largely based on one that appeared in *AG* magazine on the occasion of the centennial of the Office in 1978. The information borrowed from Norman Ward's *The Public Purse* has been expanded to include the three most recent Auditors General.

John Lorn McDougall Auditor General 1878 - 1905

John Lorn McDougall was hardly a promising appointee. A lumber merchant from Renfrew County, Ontario, and former Liberal member of both the Legislative Assembly of Ontario and the House of Commons, he was described as "a zealous man not overly endowed with tact".

In his role as both auditor and controller of the issue of public money, he began a persistent campaign to establish the form in which the estimates should be

presented and to create a system by which an audit could be made. He was frequently prompted to write forthright and highly indignant letters to departments as he interpreted his own powers in the broadest sense.

"Since I am the only examiner of the whole expenditure of the Dominion", he informed a restless Deputy Minister of the Interior in 1884, "it seems rational to suppose that I am not far over-stepping the bounds of my duty when indicating methods of economy suggested by the wider range of my experience."

In his "tempestuous quarter-century as Auditor General... he laid the foundation of a thorough system of audit... and developed a superlative method of reporting in detail to the House of Commons." In 1888, at the time of a salary increase, Sir Charles Tupper described him as having "discharged his duties in such a way as to win the confidence and hearty approval of every member of the government". Unfortunately, by his third decade in office, "McDougall took to laying about among the departments and the accounts with so heavy a hand that by 1905, he had worked himself into a position from which the only honourable retreat was through resignation". He duly retired from the Audit Office at the end of the 1905 session of Parliament.

John Fraser Auditor General 1905 - 1919

John Fraser was a career civil servant and formerly Chief Clerk and Dominion Bookkeeper in the Department of Finance. "Whereas McDougall considered himself allied with House of Commons, Fraser had been an official in the executive branch of the government

and got along fairly well with the departments generally. He was satisfied with the accounting systems in most departments, made fewer demands on them than McDougall had, and those he framed differently." He was anxious to reduce the size of his annual Report, which now exceeded two thousand four hundred pages, and began to summarize some payrolls instead of listing each employee by name and to print less of his correspondence with the various departments. He was not by any means a bad auditor insofar as the routine of the Office went, but he was no McDougall, and his quiet approach stirred fewer controversies. "Yet in fairness to Fraser.. he regularly drew the attention of Parliament to evasions of the law as he understood it... and almost as regularly was ignored." His position as an independent officer of Parliament became increasingly indistinct towards the end of his career.

Edward D. Sutherland Auditor General 1919 - 1923

When Fraser died in 1919 after a lingering illness, he was succeeded by Edward Sutherland, his Assistant Auditor General. Sutherland had transferred from the Receiver General's Office to the Auditor General's Office upon its formation on 1 August 1878 and had worked his way up through the various grades. He had been gazetted to the 43rd Regiment as Lieutenant in 1889, becoming a Major by 1902 and a member of the Imperial Service Order in 1906. Only a year younger than Fraser, he was forced to go on sick leave after only three years in Office, having had little time to create a distinct style. The highly personal system which McDougall had introduced, which

worked well when government was simple and total expenditures small, was not adaptable to the incredible growth of government and its expenditures during the war years.

Georges Gonthier, CA Auditor General 1924-1939

For the first time, the government appointed an accountant from the private sector, the Founder and first President of the Institute of Accountants and Auditors of the Province of Quebec.

It was largely through his efforts that a law was passed through the Dominion Parliament in 1904, making compulsory the keeping of regular books of accounts by all persons engaged in business. "His first act, after having his chief subordinates report to him in detail on their staffs and the audit, was to survey the Consolidated Revenue and Audit Act and its application. He found neither the staff nor the audit satisfactory, nor was the act being adequately observed." He persuaded the Civil Service Commission to provide special examinations for entry to the Audit Office. For the next seven years, Gonthier's well-documented reports insisted on the need for improvement and standardization of the departmental auditing and accounting systems. It was not until 1931 that the Consolidated Revenue and Audit Act was passed, which virtually scrapped the existing system of accounting and auditing and substituted for it a highly centralized control, based in the Department of Finance. The Auditor General could now only audit and report on his findings. The Treasury Board became the judge of what Parliament intended and frequently overruled Gonthier's objections in cases involving, more particularly, the principle of Parliamentary control over moneys voted.

Robert Watson Sellar, CA Auditor General 1940-1959

One of the proponents of Treasury Board's interpretation of what constituted adequate Parliamentary control during Gonthier's term was the public servant who was to succeed him. A lawyer by training, Watson Sellar was a printer with his father and later his brother in Huntingdon, Quebec, until he became Private Secretary to the Minister of Finance in 1924. He was one of the authors of the 1931 Consolidated Revenue and Audit Act and spent several years as Comptroller of the Treasury. Upon becoming Auditor General, he immediately began both to streamline the practices of the Audit Office and to whittle down the annual Report to a slim pamphlet. He eliminated the unnecessary duplication of figures in the Report which now appeared in the Public Accounts and transferred the responsibility for the preparation of expenditure details and the staff involved to the Comptroller of the Treasury. "The entire operation comprises one of the few known cases where a public servant has given away both work and staff at his own suggestion."

Sellar also remained keenly aware of the shortcomings of the 1931 Act and had kept a working draft of a revision of it on his desk ever since he had first helped to write it. The 1951 Financial Administration Act removed from the Auditor General the remnants of responsibility for auditing expenditures before they were made, mainly as a result of repeated reminders by Sellar, and empowered the Auditor General to ascertain whether "essential records are maintained and the rules and procedures applied are sufficient to safeguard and control public property".

Following on the work of his predecessor, Sellar published in 1954 the Audit Office Guide which formally introduced into audit field work the concern for what he termed nugatory payments — "a payment involving an immediate or formal loss, that is the payment of money in return for which no service is rendered".

It was during this period that the Public Accounts Committee began to meet every year to examine and comment on the Report of the Auditor General. "Some of the credit for this activity belongs to the Auditor General, for Sellar turned out to be not merely a frank and outspoken witness, with an encyclopaedic knowledge of the law and the accounts, but an entertaining one besides."

Andrew Maxwell Henderson, FCA Auditor General 1960-1973

Maxwell Henderson, a chartered accountant, had led an active and distinguished professional life — both in industry and government — before his appointment. He had many new ideas about the work of the Audit Office, based largely on his experience in private business. The most striking of these was his view that the Auditor General should be completely free of the central controls exercised over the organization of his Office, his staff and their salary classifications. During his time, the Institutes of Chartered Accountants of Ontario and Quebec extended to the OAG the right to article and train students—in-accounts.

He began the development of a computer auditing capability and during his term the Audit Office obtained a number of large, international assignments including

nomination in 1966–67 to the Board of Auditors of the United Nations.

Always controversial, Henderson was quoted in the April 1973 *Camagazine*: “The Auditor General will know if he is doing his job efficiently if he finds himself loved by the Parliamentary Opposition of the day, and just as thoroughly disliked by the Government”. It was during his years as Auditor General that the Audit Office became front page news. On his retirement in 1973 Henderson and the Office were known to millions of Canadians.

***James J. Macdonell, FCA
Auditor General
1973 – 1980***

When Macdonell’s appointment was announced, some media commentators suggested that the Trudeau government had found a “pussycat” to succeed Maxwell Henderson, who had given them so much trouble. Their suspicions may have been strengthened when Macdonell quickly established the Wilson Committee to look into the role and responsibilities of the Office.

But it was not long before the former Montreal management consultant proved that he was really a tiger. Perhaps the most momentous words ever uttered by a Canadian Auditor General came in 1976 when Macdonell warned that “Parliament — and indeed the Government — has lost, or is close to losing, effective control of the public purse”. That statement in his annual Report led to a series of reforms in the federal public administration which are still being felt. He was not reluctant to tell politicians that they had just as much responsibility for being careful with taxpayers’ dollars as did public servants.

Macdonell re-energized the staff at the OAG by bringing in scores of accounting and auditing professionals on Interchange Canada contracts. Many were so impressed by what they saw of Macdonell and the Office that they stayed on. Among other achievements during his seven-year tenure was the creation of the Office of the Comptroller General of Canada.

But Macdonell’s most lasting memorial is the Auditor General Act of 1977 which enshrined value-for-money auditing in the statute books. After his retirement in 1980 Macdonell became Chairman of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation which he had worked tirelessly to establish. He worked there until his death in 1983.

***Kenneth M. Dye, FCA
Auditor General
1981 – 1991***

When Dye was appointed he said that he did not know any politicians or public servants. By the end of his term not only had he rectified that shortcoming, but he himself had become a household word in Canada. No previous Auditor General had achieved the recognition factor that Dye did. The former Vancouver accountant took up the mission of his predecessor and directed the maturing of the value-for-money auditing process in the federal government.

He challenged the government on the issue of auditors’ access to information when he took the Mulroney administration to court in order to gain the data required to complete the audit of Petro Canada’s \$2.5 billion purchase of Petrofina Inc. Although the Supreme Court of Canada ultimately ruled that the Office’s

only recourse was Parliament, the quest received almost universal support in the media and among the public.

Dye’s term saw the Office move into the “high tech” age with significant investments in auditing of computers and auditing with computers.

***L. Denis Desautels, FCA
Auditor General
1991 – present***

Denis Desautels’ 1991 appointment as Auditor General was in a sense a homecoming. During the 1970s Desautels worked in Ottawa as a key member of the Office team which conducted the first full-scale examination of financial management and control in the federal government. The prominent Quebec accountant eventually acted as an Assistant Auditor General and gained considerable Ottawa experience on interchange with the Office. Desautels subsequently served as an advisor to the Auditor General of Quebec and also worked in auditing at the municipal level, giving him a thorough knowledge of the public sector.♣



Technology in the Office of the Auditor General

by Bill Johnston
Manager, Special Projects
Information Technology Group

As we approach the twenty-first century, we perceive ourselves as having discovered technology. While it is true that we have just discovered some forms of electronic technology, technology has always been with us; and our predecessors were often as awestruck by its development as we are.

This year, Canada is 125 years old. The creation of the Audit Office, the operational arm of an independent Auditor General, occurred 114 years ago. The Office was then, and is now, a user of and frequently a leader in the use of modern technology and, in its lifetime, has seen a transformation from an entirely paper-based environment, complete with green eyeshades, to an electronic one with the multi-coloured flicker of computer screens illuminating most offices.

Commentators on the implementation of technology describe three generations. During the first generation, technology is used to mechanize some task at present being done manually. In the second generation, technology is used to do that same task better. In the third generation, given the existence of a relatively mature and flexible technology, the objective of the task is re-considered from first principles; alternative means (technological and other) of achieving that revised objective are assessed; and new processes are defined and new technology is developed to support them.

This paper is largely concerned with developments in information technology; they will be described in terms of these three generations.

In the beginning

In 1878, the newly created Audit Office checked every transaction of the fledgling Dominion government and certified that every cheque could be issued. While this worked well in most cases, the overwhelming parliamentary support which had attended the passage of the *Bill for the Better Auditing of Public Accounts* quickly evaporated on the Government side when the Auditor General refused to certify expenditures which he considered unwarranted.

The Audit Office has always been a user of technology of sorts. While the equipment used by the early Office seems rather Dickensian to us, green eyeshades were in fact very practical, reducing eyestrain for the audit clerks as they examined every financial transaction of the new Dominion. The audit clerks pored over ledger sheets, “ticking” each item as they checked it. The arm bands which kept their sleeves out of the wet ink on their working papers were also appropriate and useful technology.



The Office Library prepared a display of early audit technology.

It is not completely clear how the results of their work were then consolidated for review by the Auditor General and thereafter prepared for publication. It is likely that all working papers were in copperplate longhand, since the typewriter had only just been invented. That device had been put into production in 1874 by the Remington firm, whose experience in making machines with a number of small metal parts working together was as applicable to the typewriter as it had been for rifles and shotguns.

Some office clerks adapted quickly to the typewriter and many became so fast that the typewriter keys frequently jammed because of the clerks' typing speed. A major factor in solving the jamming problem was the development of the now familiar QWERTY keyboard, whose awkward positioning of vowels and consonants effectively throttled the performance of the fastest typists.

The annual Report of the Auditor General has always been printed. The Office has never in this century produced reports as thick as the nineteenth, but the

Audit Office's first report in 1878 was the product of a printing press.

Technology picks up speed in the 1970s

The Audit Office acquired electric typewriters in the 1960s, but these machines were used only for special tasks.

The first generation of electronic information technology in the Office started in 1971, with the acquisition of an Administrative Terminal System (ATS) in Word Processing. The ATS was a terminal which was connected, using a modem and telephone lines, to a central computer whose power was shared by providing each individual user with a slice of the computer's time. This technology was called time-sharing and, at that time, seemed to be the means by which the power of computers would be made available to individuals.

But as the decade progressed, a new technology emerged which changed the direction of technology utilization in the Office and in the world. That development was the micro-processor: the computer-on-a-chip.



On Tabling day, Office staff help a journalist with a search on a specific issue, using Ful/text.

To be sure, mainframe and minicomputers had been using transistors and integrated circuits for years. What was new was the development of an integrated circuit which performed the functions of a computer's central processing unit or CPU. At first, these computers-on-a-chip were not very powerful and so were designed for specific applications like word processing. Each company had its own design for its chip making. These early word processors were remarkably capable, considering the limited computing power which they had. The Office of the Auditor General was an early user of word processors, acquiring its first units in 1973. These units were able to produce the camera-ready copy necessary for the 1973 and 1974

annual Reports, and they mark the beginning of second generation information technology in the Office.

These early word processors did not have the power to deal with the increasingly complex reports of the Macdonell era and so were used to supplement the ATS, now connected to a powerful mainframe computer-based word processing system.

New generations of word processors made possible the production of camera-ready copy for the 1976 and all subsequent annual Reports. At the end of the decade the Office, based on this positive experience, bought a powerful publishing system which served for the next decade.

Information technology for auditors

The computer-on-a-chip took another direction shortly after this and by the late 1970s some general-purpose microcomputers were on the market. Soon several types of application programs, including spreadsheet and word processing programs, were available for these computers. The OAG began studying these microcomputers and acquired one in 1978.

But not all of the computer action in the OAG involved the rapidly emerging microcomputer. The government of Canada had been acquiring computers starting in the 1950s and had a number of modern mainframe computers in the 1960s and many more in the 1970s. One of the tasks assigned to these new machines was keeping the government's accounts. As the computerization of the accounts was implemented, auditors found that they could audit more effectively by down-loading data from these large computers. By the end of the 1970s, the OAG had a small but advanced group of EDP auditors competent at this new specialty.

The Office had to become a world leader in this area because the government of Canada is itself almost unique in the world, in that it has central accounts and publishes consolidated financial statements. So while the Office had some reservations about the accounts and their presentation in the financial statements, it has also taken pride in the fact that Canada was so advanced in this area.

The dynamic 80s: technology breakthroughs in the Dye years

The Information Age had arrived at the Audit Office.

The rate at which technology was introduced and used began to accelerate quickly in the 1980s in the OAG. With the publishing system in place, Auditor General

Ken Dye saw office automation for auditors as a key component in his strategy for excellence in the Office. The introduction of the desktop IBM Personal Computer and its emergence as a de facto industry standard was the key that unlocked technology for the Audit Office. The Office bought its first personal computers in 1982 and these were quickly followed by the acquisition of some Canadian made “lugable” Hyperion computers.

The concept of a powerful microcomputer which could easily be transported from office to client site and back quickly became the driving force for information technology in the Office. Specifications for the “ideal” laptop computer were developed and, by 1992, have largely been achieved. In terms of software, the Office provided auditors with the best of commercially available spreadsheet and word processing programs to meet their requirements for analysis and reporting.

In 1986, the OAG obtained the first site license for WordPerfect in the government, the third such license in Canada. In 1987, it implemented the first Office-wide electronic mail system based upon ENVOY 100 with an OAG-developed front-end, for increased user friendliness. The Office also obtained the first development license in government for Fulcrum Ful/text.

Because of its experience with word processing in the production of the annual Report, the Office was able to almost completely bypass first generation implementation for auditors and in about five years provided auditors with mature second generation technology.

Where commercial software was not available, the Office became a software developer and its efforts in these areas were the beginning of third generation technology implementation.

- In 1985, the Office developed a computer program based on re-engineering the method by which auditors took and used data from the government's mainframe computers. This program, called IDEA (for Interactive Data Extraction and Analysis) allowed auditors to manipulate mainframe data on their PCs in a user-friendly way and to display the results electronically or to print them. The value of the program was recognized by the profession and, with the co-operation of the government, was turned over to the Canadian Institute of Chartered Accountants who, with the support of the Office and several major international accounting firms, have developed it further.
- In 1986, the Office installed the largest Novell Local Area Network (LAN) east of that firm's

Orem, Utah head office. The LAN facilitates the electronic transfer of data and programs among users and permits new ways for auditors to work together in groups.

- Also in 1986, the Office used Fulcrum Ful/text to facilitate access to the vast amount of textual data produced for and by a major court case. This is believed to be the largest text retrieval task executed to that time on a personal computer. This experience demonstrated the value of electronic publishing and text retrieval and the Office has published several CD-ROM's of audit information since that time.
- In 1988, the Office produced AuditPro as the core software for the electronic briefcase. AuditPro, like IDEA, is an early third generation application that helps auditors re-engineer the way they prepare, edit and review working paper files.

The Office became the first organization in the government to have a computer for every staff member.

Looking towards the future

The Office is now in the process of consolidating our second generation applications and implementing third generation information technology.

- A new publishing system, purchased in late 1991, permits a re-engineering of the document creation, review and edit processes for both the annual Report and the working papers which support it.
- A Management Information System, MIS2000, provides on-line integrated financial and administrative systems to all staff in the Office.

The visions of Auditors General Macdonell and Dye are alive and well and moving forward under the stewardship of Auditor General Denis Desautels. ♦

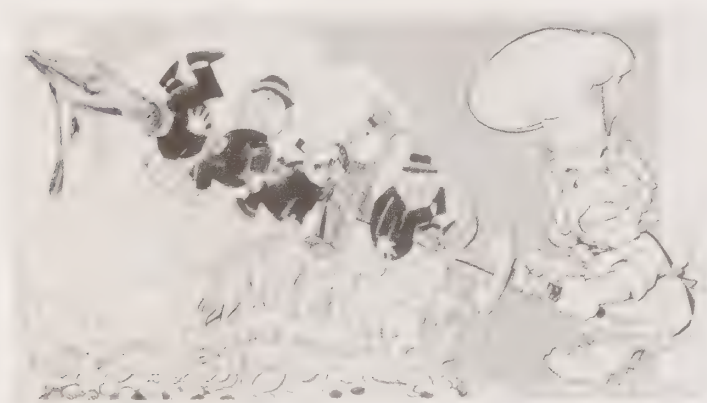


A PAC is born – north of 60°. The first day of hearings of the Yukon Legislative Assembly's PAC in 1980, which was attended by several representatives from the OAG.

Editorial Cartoons: The Image of the Auditor General

The editorial cartoons that appear in newspapers across Canada are often the most accurate reflections of the issues that preoccupy the minds of Canadians. The Tabling of the Auditor General's annual Report frequently elicits cartoons that highlight not only the issues, but the sometimes adversarial relationship that exists between the Auditor General and the government of the day.

Opinions staff, with the help of staff at the Canadian Museum of Caricature, National Archives of Canada, combed through the available resources in order to provide our readers with examples of how cartoonists have conveyed, with biting humour, the message that the Auditor General is perceived by the Canadian public as their personal watchdog over how their dollars are spent.



*Maxwell Henderson
skewers the Government.*

Rusins /National Archives of Canada/PAC 139080

Prime Minister Trudeau and Auditor General Maxwell Henderson had differing opinions on the extent of the Auditor General's mandate.



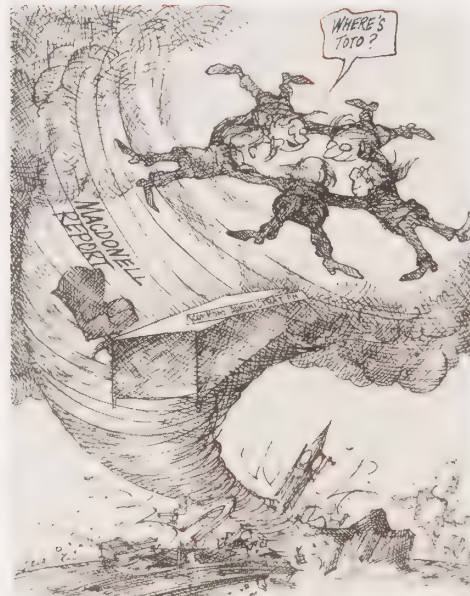
**"I'm being replaced by
three what?"**



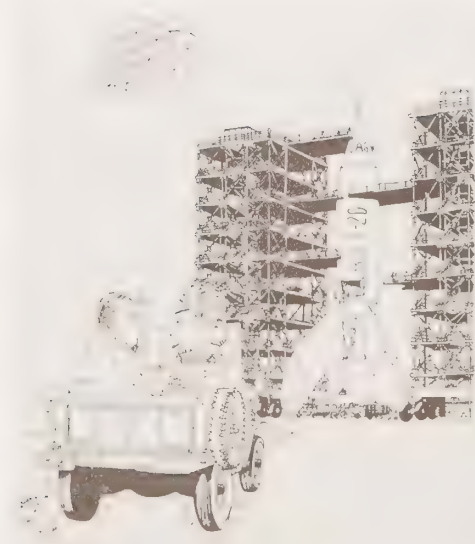
Maxwell Henderson passes on the tradition to James J. Macdonnell.

"...and in case the pin doesn't work..."

One of Macdonnell's more devastating reports left the Government in a spin.



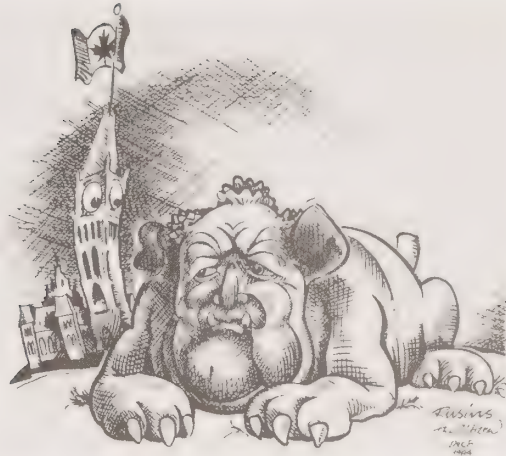
Franklin/National Archives of Canada/PAC 139078



The Auditor General Act of 1977 was a milestone in the history of the Office.

"It took 100 years but it's all yours."

Ken Dye is portrayed as Canada's watchdog – large enough to make the Government nervous.



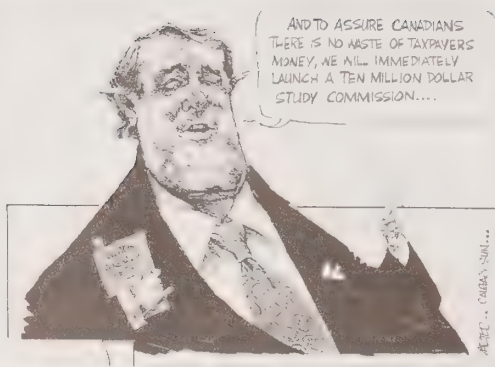
Governments may change, but their spending habits remain the same

In 1989 the Auditor General had some doubts about the Government's financial statements.



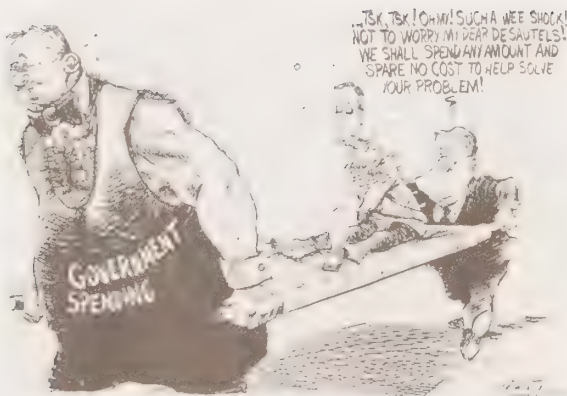
"It's not bad...if you like fiction."

DWYER 89
JY-TAM SUN



The Prime Minister seems to have missed the point.

Denis Desautels has news for taxpayers.



Prime Minister Mulroney declined to take the Auditor General's Report seriously.

Federal Crown Corporations and the Office of the Auditor General

by Grant Wilson
Principal, Crown Corporations

Introduction

Crown corporations are a significant presence within Canadian society. They have been utilized by governments since before Confederation in building canals and operating ports and harbours. In fact, the establishment of the Canadian nation itself involved a commitment to building an intercontinental railway to link New Brunswick and Nova Scotia to central Canada. Over the years, vast distances, a relatively sparse population, the presence of an economically and politically powerful neighbour, strong and distinct national interests, and the existence of two main cultural and linguistic groups nurtured the establishment of Crown corporations.

The federal government maintains a significant investment in Canadian industry, directly and through Crown corporations, but of late years has embarked on the reduction of its presence in the economy through its use of Crown corporations. Since the May 1985 federal Budget, which announced the government's intention to privatize Crown corporations and other holdings no longer requiring government ownership, 20 privatization initiatives have been undertaken and nine corporations have been wound up.

Nature and history

Federal Crown corporations are defined as those in which the

government has a 100% ownership interest. There are other corporations (not called Crown corporations) in which the government has investments of less than 100% called mixed enterprises and joint enterprises. Crown corporations form by far the largest category, representing 58 parents and 118 wholly-owned subsidiaries of those parents which are involved in seven sectors of the economy: transportation; energy and resources; agriculture and fisheries; development and construction; government services; culture; and financial intermediaries. In aggregate, in 1991, Crown corporations had total assets of \$80.5 billion. The government services and finance sectors accounted for 67 per cent of this total. Excluding the Bank of Canada, total assets amounted to \$55.3 billion. Total employment stood at almost 135,000 in 1991 and was concentrated in the transport and government services sectors which, combined, accounted for 72% of the total.

Crown corporations have been utilized by governments commencing before Confederation to assist in nation building, as a reaction to crises, to address structural problems and to promote regional and economic growth. During the early stages of Canada's development, a number of challenges included the development of a vast land mass, increased national cohesion, and counteraction of pressures towards integration with the United States. Through direct involvement in the transportation, communications and energy sectors, governments

provided the necessary infrastructure for development and established links between regions of the country. The first recorded use of public enterprise in Canada was in 1841 when the United Provinces of Canada purchased the Welland Canal to expand the canal system. Before 1867, corporations were also used in connection with harbour facilities. Direct government involvement in transport increased after Confederation, particularly as a result of the federal government commitment to railway construction. In 1932 the Canadian Radio Broadcasting Commission was created to provide broadcasting services and to regulate the activities of private firms in the industry. The Canadian Broadcasting Corporation, a more independent organization, replaced the Commission in 1936. The creation of Trans-Canada Airlines (Air Canada) in 1937 was motivated in part, by the fear of American dominance in Canada in this sector.

A second period of federal government enterprise was characterized by a series of crises – the Depression, World War II and post-war reconstruction. The Canadian Wheat Board established in 1935 grew out of the need to restore market stability after the collapse of wheat prices during the Great Depression. The sharp upward pressure on prices during the Second World War led the government to suspend trading in wheat futures; and the Canadian Wheat Board had taken over exclusive selling of Canadian wheat by 1943. During the Second World War, there was a major expansion

in the size of the federal public corporate sector with the creation of thirty-three companies. These corporations were generally involved in co-ordinating private production, storing and distributing materials and supplies, and providing wartime housing. Some Crown corporations were involved in the production of a wide variety of commodities and supplies required for the war effort. The majority of the wartime public enterprises were dissolved at the end of the war. However, a considerable number were retained, including Eldorado Mining and Refining (Eldorado Nuclear Limited), Polymer Corp. Ltd. (Polysar), Canadian Arsenals Limited, and Atomic Energy of Canada Limited.

At the end of the war, the government shifted to corrective or stimulative involvement with the creation of a number of government financial corporations. In 1944, the Industrial Development Bank (Federal Business Development Bank) was established to provide medium- and long-term credit to small- and medium-sized firms. The Export Credits Insurance Corporation (Export Development Corporation) created in 1944 administered insurance and financing programs for exporters; and the Central Mortgage and Housing Corporation (Canada

Mortgage and Housing Corporation) was established in 1945 to provide mortgage loans, mortgage insurance, and promotion of urban renewal. The Farm Loan Board created in the late 1920s was reorganized in 1959 as the Farm Credit Corporation as a major source of long-term credit for farmers.

There was rapid growth in the number of public corporations after the early 1960s to solve structural problems, promote growth, promote national aspirations and pursue particular regional needs. Employment considerations resulted in the creation of the Cape Breton Development Corporation in 1967 through the salvage of a failing enterprise. In 1974 when the private sector owners were no longer financially able to support the corporation, deHavilland Aircraft of Canada became a federal corporation. The desire to have a significant Canadian presence in certain industries resulted in the creation of the Canada Development Corporation in 1971, and in 1975 Petro-Canada was established because of concern over foreign ownership, questions over the security of Canada's energy supplies, and an interest in maintaining a "window on the industry".

Since 1985, there has been a shift away from the use of Crown corporations except for public policy purposes. A small number have been created, but many more have been privatized, dissolved or merged with other entities. Canadair and deHavilland were both sold in 1986. In 1988, Air Canada was privatized. Petro-Canada divestiture commenced in 1991. In addition, wind-ups including the Canadian Livestock Feed Board and Canadian Patents and Development took place.

Crown corporation control and accountability

Over the years, a framework for control and accountability of Crown corporations slowly took form. In his 1976 annual Report, the Auditor General detailed significant financial management control deficiencies in Crown corporations. The concerns were confirmed by the Public Accounts Committee in 1978 and by the Royal Commission on Financial Management and Accountability (Lambert Commission) in 1979. The government recognized in its 1977 Blue Paper that, among other problems, the Financial Administration Act extended to only a fraction of the existing corporations and that there were inconsistencies in the control of Crown corporations.

In 1982, when the Auditor General reported on the need for an improved framework for the control and accountability of Crown corporations, he cited a number of major issues, including: the need for parliamentary opportunity to review and approve the creation and disposition of Crown corporations; the method and nature of financing Crown corporations; the clarity of the roles and responsibilities of the various parties (Parliament, Ministers, central agencies, boards of directors, management and auditors); the requirement for information to be provided to Parliament respecting directives issued to corporations by Ministers; the need for timely reports with adequate information on plans and performance of corporations; and the necessity for comprehensive audits to ensure a consistent form of independent review of the corporations and the accountability framework.



Further, the report set out a number of dimensions that would have to be addressed in establishing an appropriate framework. These included: control over the establishment of corporations and their scheduling; control over spending, commitment and borrowing powers; communication of government priorities and statements of objectives against which performance might be measured; control over the appointments and dismissals of directors, chairs and presidents; clarification of duties and responsibilities; requirements for corporate plans and their approval and dissemination; reporting of costs and results in relation to objectives and authorized expenditures; review and assessment of reported performance; and establishment of audit committees of the board of directors and requirements for comprehensive audits including value-for-money audits.

Because of the continuing problems in this sector and support for the recommendations as set out in the 1982 Report of the Auditor General, the government introduced and Parliament passed a much improved control and accountability framework within the Financial Administration Act which took effect on 1 September 1984.

The framework, which originally was intended to cover all Crown corporations, is still not applicable to all. There are eight Crown corporations which are exempt from the provisions of the Financial Administration Act (FAA) and which do not yet have parallel provisions for control and accountability.

Key features of this framework include:

- a clear portrayal of “who does what”;
- a strong set of responsibilities for the corporation (board and management);
- improved planning and reporting processes; and
- a well-defined audit regime.

Office role and relationship

The framework provides for a strong audit regime for Crown corporations including:

- the requirement for internal audits to assess management compliance with their responsibility for maintaining adequate systems and practices as required by law;
- providing for annual audits by external auditors covering financial statements, compliance with relevant authorities, and other matters in addition to an opinion (if requested by government) on the accuracy of any quantitative (performance) information in the corporation annual report; and
- the provision for periodic special examinations (i.e. value-for-money audits) to assure boards of directors that management is maintaining systems and practices to meet the legislated requirements.

The special examination is a form of value-for-money audit, but one with an objective defined specifically in legislation. Its objective is to provide an opinion to the board of directors of the corporation. The opinion relates to management's requirement to maintain systems and practices that provide reasonable assurance that assets are safeguarded and controlled, resources are managed economically and efficiently and operations are carried out effectively. It is carried out at least once every five years.

In 1989 the Auditor General reviewed the new legislative regime and reported the findings in Chapter 5 of his annual Report. The general conclusion was that the framework was an appropriate one, a great deal of progress had been made, and all the fundamental processes were in place. However, certain issues were identified as requiring further attention. These were: linkages between objectives articulated in corporate plan summaries and subsequent reporting of performance in annual reports required strengthening; corporate plan summaries provided to Parliament needed to better reflect the corporate plans provided to government and, further, required improvements in providing yardsticks of performance for subsequent reporting in annual reports; and inclusion of quantitative performance information in corporate annual reports which could then be subject to audit was an important provision that had not yet been implemented.

In 1990 the Auditor General reviewed the Crown corporation audit regime. He concluded that the requirements for internal audit, annual audit and periodic special examination constituted an appropriate and worthwhile audit regime for Crown corporations — one that contributed to their overall accountability. Once again, however, certain concerns were raised, including: special examinations had identified as significant deficiencies, for a number of corporations, a lack of clear objectives and inadequate reporting on the extent to which objectives had been met; some Crown corporations had not yet embraced the requirements for full scope internal auditing; and specified quantitative performance information of corporations was not yet required by the government to

be reported in annual reports or audited.

In Chapter 4 of his 1991 annual Report, the Auditor General followed up on certain issues raised in previous Reports, namely: performance reporting; accounting for appropriations; internal audit; and exempt corporations. Reporting on performance is a critical link in the accountability process. A review of annual reports of Crown corporations indicated that most do not adequately report on the extent to which objectives have been achieved. A second item related to accounting for appropriations where a review demonstrated that similar types of appropriations were accounted for and reported differently by Crown corporations and that information was incomplete, thereby making it difficult for readers to assess the impact of government funding on the financial position and on the results of operations. Although some progress was made in implementing the role of internal audit as set out in the FAA, it was reported that in some cases strong support from management and the audit committee would be required to enable internal audit to fulfil its mandate. Finally, the Report noted that while certain corporations are exempted from specific provisions of the FAA, they should continue to strive to meet the sound management and accountability provisions of the FAA. It was acknowledged that no major issues had arisen respecting the exemptions, as a number of these corporations were already voluntarily complying.

Summary

Significant progress has been made in making Canadian federal Crown corporations more accountable for their activities, but even though an

appropriate framework has been established along with a strong audit regime, there is still a need for legislative auditors to be alert to the proper functioning of that framework. Attention is required on substantive issues such as:

- Does the corporation have clear and measurable objectives and are they appropriately communicated?
- Does the corporation provide information to government and Parliament on the extent to which it is achieving those objectives?

There is a need to continue to focus on the existence and adequacy of a framework for control and accountability with particular emphasis on ensuring appropriate and comprehensive information to Parliament in such areas as performance and results. A strong audit regime to support the accountability structure, including the requirement for value-for-money audits, should be supported and preserved. Further, audit should adopt a “top down” and “results” approach rather than a “systems” and “process” approach to support the needs of the framework.

Conclusion

The federal legislated framework is a good one – and there is a desire on the part of the key players to make it work. Considerable improvement in the framework itself and the management, of both the individual entities and of the “portfolio” as a whole, has been observed during this period when the government and the corporations are reassessing the public policy roles and responsibilities assigned to various Crown corporations. ♦



Participants, administrative staff and instructors gather during the first visit of OAG staff to China as part of Canada's auditor training program.

International Activities: An Exercise in Sharing

by Peter Armstrong
Director, International Relations

As the world's peoples move at accelerating rates toward democratically electing governments, they are increasingly demanding that these governments be more openly accountable to them. In the words of the late James J. Macdonell, former Auditor General of Canada, "In a democracy, accountability is the price exacted for the gift of power".

This growing demand for accountability, for credible reporting, brings with it a need for more knowledge and information. The Office of the Auditor General of Canada has been responding to this need for many years with its involvement in a range of international activities – from welcoming senior personnel from audit offices of other countries to see how we go about our business and share with us their ways of doing things, to hosting international conferences, to auditing organizations of the United Nations. Selected staff have been seconded to international organizations and we have sent people to a number of countries to share approaches to comprehensive auditing. We are continually involved, of course, in audits of Canadian government departments and agencies with international dimensions that often necessitate travel to far-flung points of the globe.

Anyone who has been involved in the international aspect of our work has found it an extremely satisfying and enriching experience that, in subtle ways, has changed their view of the world and Canada's place in it. The Office's involvement in international activities must meet certain general criteria:

- it must not jeopardize the fulfilment of our domestic audit responsibilities;
- we must have the proper authority and a rational basis for our involvement;
- the work should serve the interests of the Government of Canada and the Audit Office; and
- costs should be recovered where appropriate.

Now, the specifics.

International audit activity

- Canada has a long and distinguished history as a member of the United Nations' Board of Auditors, serving first from 1946 to 1956 and again for four

consecutive three-year terms from 1968 to 1980. Canada's election to a fourth term in 1977 was a tribute to the work of James J. Macdonell in carrying out a major overhaul of the United Nations' audit standards, practices and related training.

Our audit work encompassed not only the United Nations headquarters in New York, but also peace-keeping operations in the Middle East and the Regional Commissions in Chile, Ethiopia and Thailand. In addition, the Board reported on the activities of the United Nations Development Program, Children's Fund, High Commissioner for Refugees, Economic Commission for Latin America, International Court of Justice, and many others.

Since 1956, the Auditor General of Canada has been the sole external auditor of the International Civil Aviation Organization (ICAO), the only United Nations Specialized Agency located in Canada. ICAO's objectives are to develop the principles and techniques of international air navigation and to foster the planning and development of international air transport so as to (among other things) ensure the safe and orderly growth of international civil aviation throughout the world, and meet the needs of the peoples of the world for safe, regular, efficient and economical air transport. With headquarters in Montreal, ICAO has regional offices in Bangkok, Cairo, Dakar, Lima, Mexico City and Paris, and provides a wide range of technical assistance throughout the world.

The Office is also the auditor of the International Atomic Energy Agency (IAEA), headquartered in Vienna. The IAEA serves as the world's central inter-governmental forum for scientific and technical co-operation in the field of peaceful use of nuclear energy. It ensures, to the extent possible, that assistance provided is not used to further any military purpose. Established by a decision of the United Nations General Assembly in 1957, it has over 100 member states.

As external auditor of United Nations organizations, Canada and other countries with similar responsibilities constitute a Panel of External Auditors, which was established in 1949. Its purpose is to exchange information about audit methods and findings and to provide a basis for further co-ordination of the audits conducted by its members. Areas of common interest

are discussed at panel meetings and may result in the panel communicating its observations and recommendations on the accounts and financial procedures of participating organizations to their executive heads.

- The North Atlantic Treaty Organization (NATO) was established in 1949 and is audited by a Board of Audit appointed on a rotating basis. Canada served from 1964 to 1967, from 1975 to 1978, and is now completing a third term; the immediate past chairman of the Board is from this Office. The audit centers on NATO's Brussels headquarters but NATO also has major agencies throughout Europe. Canada currently has two staff members on leave without pay, working at NATO as auditors.
- Over the past few years, under its Canadian Chairman and a Principal from this Office, the Board of Auditors has developed strategic and long-term audit plans and established audit priorities. The Board has also prepared a detailed planning document for each NATO body, describing the required financial and performance audit tasks.
- Canada's participation in the audit of the Washington-based International Monetary Fund dates back to 1947. The three-member Audit Committee is appointed annually and Canada has served eight terms, the last ending in 1979.
- In 1951 the Office agreed to audit the accounts of the International Commission of the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO), headquartered in Dartmouth, Nova Scotia. A number of governments are involved along with the European Economic Community. The audit was carried out by the Halifax Regional Office until recently and is now done by a private sector firm.

Involvement in professional international organizations

Created in 1953, the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), is the worldwide association of Auditors General (or heads of Supreme Audit Institutions as they are known) of countries in the United Nations. INTOSAI's Governing Board meets annually; the secretariat is located in Vienna. In September 1971 Montreal was the site of INTOSAI's Seventh Congress. There were 88 countries represented and, as the Auditor General's 1972 Report noted, the conference clearly demonstrated how nations more advanced in accounting and auditing techniques

can help those that are less developed. The "International Journal of Government Auditing" was created for that congress by a partnership of Canada, the United States and Venezuela, and continues to be published quarterly in Arabic, English, French, German and Spanish. Dedicated to the advancement of government auditing procedures and techniques, the journal is published through the offices of the US General Accounting Office.

INTOSAI's main goal is to strengthen relationships among national legislative auditors. Its four most important activities are convening the triennial congress, the work of the standing committees that study and report on various issues of interest to members, helping Supreme Audit Institutions to develop their potential through training and information exchange programs, and publishing the International Journal.

- The Committee on Accounting Standards (CAS) is one of five INTOSAI standing committees and is currently chaired by the Auditor General of Canada. The committee studies issues concerning public sector accounting and financial reporting and communicates findings to SAIs and other interested organizations. Its products are either in the form of studies, which are explanatory, or statements, which offer guidance. Recognizing the many different forms and levels of government within the INTOSAI community, CAS Statements are intended to be sufficiently general to permit SAIs to develop more specific standards or guidelines within their own jurisdictions.

CAS has developed an Introduction, a Study Report, and two Statements. In addition, the Committee has drafted a work plan for the next three years to put in place, before the XV INTOSAI congress in 1995, a set of accounting standards appropriate for use by SAIs. The draft work plan will be discussed at XIV INTOSAI in Washington in October 1992.

- The INTOSAI Development Initiative, (IDI) was established in 1986 as an INTOSAI program to advance public accounting and auditing practices, especially in developing nations. It works through information exchange and training of audit practitioners and trainers from Supreme Audit Institutions. With headquarters in Ottawa, IDI has as its President the Auditor General of Canada, and as Executive Vice-president the Assistant Auditor General of Canada in charge of International Affairs.

IDI works in close collaboration with INTOSAI regional groups helping to develop regional networks.

Its programs focus on building practical, job-related skills using regional and local human resources and materials wherever possible. Funding sources include the international development agencies of Canada, Denmark, Finland, the Netherlands, Norway and the United Nations development programs, the Commonwealth Secretariat, and the Asian, Caribbean and Inter-American Development banks. Contributions so far total \$6.35 million (Cdn.). In addition, Supreme Audit Institutions (the US General Accounting Office in particular) contribute time to design, develop, translate and edit materials, organize and present seminars and help with other IDI programs and activities. These contributions have been evaluated at approximately \$2 million (Cdn.) based on North American standards.

Activities of IDI have had a significant impact in the developing countries that have participated. There have been 44 regional seminars worldwide, with 1,037 participants from 150 countries. Topics have included human resource management, computer auditing, performance auditing, audit management and supervision, and the training of training managers. Where possible, graduate Fellows of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation's international fellowship program assist in course design and delivery.



September 1987: the thirteenth triennial conference of the Commonwealth Auditors General, held in Ottawa and hosted by the OAG

- The Conference of Commonwealth Auditors General is a loose association of Auditors General from the Commonwealth. The Auditor General of Canada hosted the thirteenth triennial conference in September, 1987. The conference theme, "Practices, Perceptions and Predictions" was well served with a number of countries providing technical papers for debate. There were delegates from 44 member countries along with observers from the United States, INTOSAI, and the United Kingdom's Chartered Institute of Public Finance and Accountancy.

- At the request of the Canadian Institute of Chartered Accountants, the Office has been represented on the Interamerican Accounting Association's (IAA) Committee on Government Auditing and Accounting Standards. The IAA holds biennial conferences on matters of mutual interest and concern; the last was in Argentina in 1991.
- Former Auditor General Kenneth Dye was the founding chairman of International Federation of Accountants (IFAC) Public Sector Committee. The Office has been active on this and the International Auditing Practices Committee, both of which develop and promote international guidelines on accounting, auditing and reporting practices. They also promote education and research and an exchange of information, to improve financial management and accountability and make them more consistent around the world.
- The Institute of Internal Auditors (IIA), an association of internal auditors with nearly 50,000 members worldwide from both the private and public sectors, is dedicated to the continual improvement of internal audit practices. The Office has been active in the IIA for some years. A Deputy Auditor General has participated in the Government and Public Affairs, and the International Relations Committees. He subsequently served as President of the Institute for six and one-half years. Currently an Assistant Auditor General is serving as a member of the Professional Issues Committee and another is on the Board of Trustees for the IIA Research Foundation and is incoming President of the Ottawa Chapter.

Aid to developing countries

The Office has gained an enviable reputation for innovation, technical competence, and international co-operation, leading other countries to approach us for assistance in the field of government auditing.

The International Audit Office Assistance Program

The Canadian Comprehensive Auditing Foundation (CCAF), founded in 1980 by the late James J. Macdonell, has an international component operating a program of assistance to audit offices of developing countries. These offices nominate senior people from their staff to come to Canada as Fellows, for a year of

work and study in value-for-money auditing as we practise it here.

This program was begun in 1980 by Mr. Macdonell, helped by the Assistant Auditor General in charge of International Affairs, the first Executive Director of the CCAF. Most Fellows study and work in the OAG during the year, although some have spent time in the offices of provincial and municipal auditors general.

So far, 95 senior employees of Supreme Audit Institutions in 41 countries have participated in the program, returning to their homelands with Canadian concepts of accountability and open, transparent government. At home, they are expected to share and put into practice the methodology and techniques learned in Canada. Some graduate Fellows have gone on to assume high positions in their countries.

The Fellowship program is funded by the Canadian International Development Agency (CIDA) and administered by the CCAF.

Sino-Canadian Auditor Training Project

Pursuant to a new Constitution, in 1983 the Audit Administration of the Peoples Republic of China (AAPRC) was established as an independent auditing body. In 1984, after exploratory visits to several countries in Asia, Europe and North America, the Chinese government selected Canadian auditing as a model and submitted an official request to CIDA for assistance. The Office of the Auditor General of Canada was appointed as the Canadian Executing Agency for the project, designed to help China's audit office develop the training capability that its mandate would require. During the three and a half years of the project, 16 seminars were held for 442 audit practitioners and instructors, who were to return to their places of work and train others. This translated into 74 courses and 12,293 training days. With the Office's help, an audio-visual production studio was installed in the Beijing training centre. As well, a number of scholars spent a year working and studying in our Office.

The Office has provided different forms of direct assistance to a number of other countries, including St. Lucia and Kenya.

Secondments and interchanges

It is Canadian government policy to use international secondments and interchanges as a means of placing qualified Canadian public servants in senior posts in international organizations. This contributes to the activities of those organizations while providing valuable developmental opportunities for the employees.

Recognized as a prime source of accounting and auditing expertise, the Office is often asked to identify suitable candidates for such positions and to make their services available. In keeping with its policy on career development the Office will continue to respond favourably to such requests so long as they do not jeopardize our domestic responsibilities.

For example, an Assistant Auditor General serves as the Canadian representative on the Executive Board of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), taking part in deliberations on the Board's financial and administrative affairs. As well, for several years the Office has provided a professional staff member to United Nations headquarters to assist in the review of budgetary and financial matters. We have also had staff exchanges with the United Kingdom, New Zealand, Australia and others.

Conclusion

This international involvement is a legitimate role for the Audit Office of an industrialized nation such as Canada, particularly when government provides a significant amount of financial assistance, through the Canadian Comprehensive Auditing Foundation, to the audit offices of developing countries, and financial support to the INTOSAI Development Initiative. Moreover, the Department of External Affairs has encouraged both our aid to developing countries and our participation in the secondment of personnel to international organizations.

The Office of the Auditor General will continue to encourage participation in international activities, sharing experiences, technology and methodology with the international community and providing its own staff with challenging, exciting and enriching opportunities for career development opportunities. ♦

Le gouvernement canadien a comme politique de se servir des détachements et échanges internationaux comme moyen de placer des fonctionnaires canadiens compétents dans des postes de cadres au sein d'organisations

Détachements et échanges

Le Bureau a offert diverses formes d'aide à un certain nombre d'autres pays, notamment à Sainte-Lucie et au Kenya. certain nombre d'universitaires ont passé un an à étudier et à travailler au Bureau. été installé au centre de formation de Beijing. En outre, un l'aide du Bureau, un studio de production audiovisuelle a donné lieu à 74 cours et à 12 293 jours de formation. Avec bureaux pour y former d'autres personnes. Ce projet a formateurs en vérification, qui devaient retourner dans leurs ont été présentés à l'intention de 442 praticiens et de lui. Au cours des trois ans et demi du projet, 16 ateliers acquérir la capacité de formation que son mandat exigerait conçu pour aider le Bureau de la vérification de la Chine à Canada a été nommé organisme d'exécution du projet officielle à l'ACDI. Le Bureau du vérificateur général du canadien de vérification et présente une demande d'aide gouvernement chinois a choisi comme modèle le régime plusieurs pays d'Asie, d'Europe et d'Amérique du Nord, le indépendant. En 1984, après des visites exploratoires dans Chine a été établi à titre d'organisme de vérification Bureau de la vérification de la République populaire de Conformément à la nouvelle constitution de 1983, le

Le Projet sino-canadien de formation des vérificateurs

FCVI. Le Programme est financé par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et administré par la eux pour y occuper des postes de niveau élevé. apprirent au Canada. Certains boursiers sont rentés chez qu'ils diffusent et appliquent les méthodes et techniques transparence du gouvernement. Chez eux, on s'attend conception canadienne de la responsabilité et de la au programme et sont retournés dans leurs pays avec une de contrôle des finances publiques de 41 pays ont participé Jusqu'à maintenant, 95 cadres des institutions supérieures généraux provinciaux et municipaux. ont passé du temps dans les bureaux de vérificateurs et travaillent au BVG pendant toute l'année, mais certains administratif de la FCVI. La plupart des boursiers étudient affaires internationales, c'est-à-dire le premier directeur l'aide du vérificateur général adjoint actuel responsable des Ce programme a été lancé en 1980 par M. Macdonell, avec l'optimisation des ressources telle qu'elle est pratiquée ici. qu'ils viennent y travailler et y étudier la vérification de effectif et les envoie au Canada à titre de boursiers pour développer. Ces bureaux désignent des cadres de leur d'aide aux bureaux de vérification des pays en

Cette participation internationale constitue un rôle légitime pour le bureau de la vérification d'un pays industrialisé comme le Canada, surtout lorsque le gouvernement fournit par l'intermédiaire de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, une aide financière considérable aux bureaux de vérification des pays en développement et un soutien financier à l'Initiative de développement de l'INTOSAI. En outre, le ministère des Affaires extérieures nous encourage tant à aider les pays en développement qu'à participer au programme de détachement d'employés auprès d'organisations internationales. Le Bureau du vérificateur général continuera à encourager la participation à des activités internationales, à échanger expérience, techniques et méthodes avec la communauté internationale et à offrir à ses propres employés des possibilités inspirantes, emballantes et enrichissantes au plan de la carrière. ♦

Conclusion

internationales. Il contribue ainsi aux activités de ces organisations tout en offrant de bonnes possibilités de perfectionnement aux employés. Reconnu comme une importante source de savoir-faire en comptabilité et en vérification, le Bureau est souvent pré de présenter des candidats aptes à occuper de tels postes et de les libérer. Désireux de respecter sa politique de perfectionnement professionnel, le Bureau continuera à répondre favorablement à de telles demandes pour autant qu'elles ne portent pas atteinte à ses responsabilités nationales. Ainsi, un vérificateur général adjoint du Canada représente le Canada au conseil exécutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). Il prend part aux délibérations du conseil sur les affaires financières et administratives. Nous avons aussi échangé du personnel avec le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande, l'Australie et d'autres pays.

Conférence regroupait des délégués de 44 pays membres ainsi que des observateurs des États-Unis, de l'INTOSAI et du Chartered Institute of Public Finance and Accountancy du Royaume-Uni.

L'Interamerican Accounting Association (IAA)

À la demande de l'Institut canadien des comptables agréés, le Bureau a envoyé une représentation au *Committee on Government Auditing and Accounting Standards* de l'IAA. L'IAA tient des conférences biennales sur des sujets d'intérêt commun. La dernière a eu lieu en Argentine, en 1991.

La Fédération internationale des comptables (IFAC)

L'ancien vérificateur général, Kenneth Dye, fut le président fondateur du comité du secteur public de l'IFAC. Le Bureau a participé activement aux activités de ce comité et à celles du comité des pratiques de vérification internationales qui s'occupent tous deux d'élaborer et de promouvoir des normes internationales de comptabilité, de vérification et de rapport. Ils encouragent aussi l'éducation, la recherche et l'échange d'information pour améliorer la gestion et la responsabilité financières et pour les rendre plus uniformes à l'échelle internationale.

L'Institut des vérificateurs internes (IIA)

L'IIA, une association internationale de vérificateurs internes comptant près de 50 000 membres dans le monde entier, tant du secteur privé que du secteur public, s'attache à l'amélioration constante des pratiques de vérification interne. Depuis plusieurs années, le Bureau oeuvre activement au sein de l'IIA. Un sous-vérificateur général a participé aux activités du comité des affaires gouvernementales et des affaires publiques ainsi qu'à celles du comité des relations internationales. Il a ultérieurement assumé la présidence de l'Association pendant six ans et demi. À l'heure actuelle, un vérificateur général adjoint siège au comité des questions professionnelles et un autre au conseil d'administration de la Fondation de recherche de l'IIA et sera bientôt nommé président de la section d'Ottawa.

Aide aux pays en développement

Le Bureau s'est acquis une réputation enviable pour son esprit novateur, sa compétence technique et sa coopération internationale, ce qui a poussé d'autres pays à lui demander de l'aide dans le domaine de la vérification publique.

Le Programme international d'aide aux bureaux de vérification

La Fondation canadienne pour la vérification intégrée (FCVI), fondée en 1980 par feu James J. Macdonnell, compte un volet international qui gère un programme

régionales et locales. Là où la chose est possible, les sources de financement comprennent les agences de développement international du Canada, du Danemark, de la Finlande, des Pays-Bas et de la Norvège ainsi que les programmes de développement des Nations Unies, le Secrétariat du Commonwealth et les banques de développement asiatique, antillaise et inter-américaine. Jusqu'à maintenant, les contributions totalisent 6,35 millions de dollars canadiens. De plus, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (le *General Accounting Office* des États-Unis en particulier) donnent de leur temps pour concevoir, élaborer, traduire et réviser des documents, organiser et présenter des ateliers ainsi que pour contribuer aux autres programmes et activités de l'IDI. Cette contribution atteint une valeur estimative d'environ deux millions de dollars canadiens, selon les normes nord-américaines.



En septembre 1987, le BVG a accueilli à Ottawa la treizième conférence triennale des vérificateurs généraux du Commonwealth.

Les activités de l'IDI ont eu une incidence considérable dans les pays en développement qui y ont participé. Il s'est tenu, à l'échelle mondiale, 44 ateliers régionaux auxquels ont assisté 1 037 participants de 150 pays. Au nombre des sujets abordés, mentionnons la gestion des ressources humaines, la vérification informatique, la vérification du rendement, la gestion et l'exécution de la vérification ainsi que la formation des gestionnaires de la formation. Lorsque la chose est possible, les boursiers qui ont terminé avec succès le Programme international d'aide aux bureaux de vérification de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée contribuent à la conception et à la présentation des cours.

L'Association des vérificateurs généraux du Commonwealth

Il s'agit d'une association assez libre de vérificateurs généraux du Commonwealth. En septembre 1987, le vérificateur général du Canada a accueilli la XIII^e conférence triennale de l'association. Le thème de la conférence *Practices, Perceptions and Predictions* a été bien exploité, car un certain nombre de pays ont présenté des documents techniques à des fins de discussion. La

développés. La *Revue internationale de la vérification des comptes publics* a été créée à l'occasion de ce congrès grâce à un partenariat du Canada, des États-Unis et du Venezuela. On continue de la publier trimestriellement en arabe, en anglais, en français, en allemand et en espagnol. Vouée à l'avancement des procédés et des techniques de vérification gouvernementales, la *Revue* est publiée grâce au *General Accounting Office* des États-Unis.

Le Comité des normes comptables de l'INTOSAI (CNC)

Le CNC, l'un des cinq sous-comités de l'INTOSAI, est actuellement placé sous la présidence du vérificateur général du Canada. Le Comité étudie des questions touchant la comptabilité des organismes publics et les rapports financiers et communiques ses constatations aux ISC ainsi qu'à d'autres organismes concernés, soit dans des études explicatives, soit dans des états, lesquels constituent des documents d'orientation. Conscient des différents régimes et paliers de gouvernements qui existent au sein de l'INTOSAI, le Comité des normes comptables présente des états financiers assez généraux pour permettre aux ISC d'élaborer des normes ou lignes directrices plus spécifiques dans leur propre pays.

Le CNC a déjà élaboré une introduction, un rapport d'étude et deux états financiers. En outre, le Comité a dressé l'ébauche d'un plan de travail visant l'établissement de normes comptables adaptées aux ISC, au cours des trois prochaines années, soit d'ici 1995, année où se tiendra un Congrès de l'INCOSAI. L'ébauche fera l'objet d'une discussion à Washington, en octobre 1992, au Congrès de l'INCOSAI.

L'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI)

L'IDI, une initiative canadienne, a vu le jour en 1986 à titre de programme de l'INTOSAI visant à promouvoir les pratiques de comptabilité et de vérification publiques, spécialement dans les pays en développement. L'IDI fonctionne grâce à des échanges d'information et à la formation de praticiens et de formateurs en vérification provenant des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. L'IDI, dont le siège est situé à Ottawa, est présidée par le vérificateur général du Canada. Son vice-président directeur est le vérificateur général adjoint du Canada responsable des affaires internationales.

En étroite collaboration avec les bureaux régionaux de l'INTOSAI, l'IDI travaille à mettre sur pied des réseaux régionaux. Ses programmes visent principalement le perfectionnement des compétences pratiques grâce à l'utilisation des ressources humaines et matérielles.

surgissent des observations et recommandations sur les comptes et méthodes financières des organismes participants dont on pourra faire part à leurs cadres.

D'autres organismes internationaux

Créée en 1949, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) est vérifiée par un comité de vérification dont les membres sont nommés à tour de rôle. Le Canada en a fait partie de 1964 à 1967, de 1975 à 1978 et il termine un troisième mandat. Le dernier président du comité est un cadre du Bureau. La vérification vise principalement le siège de l'OTAN à Bruxelles, mais l'OTAN compte aussi des bureaux principaux dans toute l'Europe. Il y a actuellement deux fonctionnaires canadiens en congé sans solde qui travaillent comme vérificateurs à l'OTAN.

Au cours des dernières années, le comité, sous l'égide de son président canadien et d'un directeur principal du Bureau, a élaboré une stratégie de vérification à long terme et établi les priorités en matière de vérification. Le comité a aussi préparé un plan détaillé pour chaque organisme de l'OTAN, qui décrit les travaux nécessaires de vérification comptable et de vérification du rendement.

La participation du Canada à la vérification du Fonds monétaire international, dont le siège se trouve à Washington, remonte à 1947. Le comité de vérification composé de trois membres est nommé annuellement, et le Canada a rempli huit mandats, le dernier ayant pris fin en 1979.

Participation à des organismes internationaux de perfectionnement professionnel

L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI)

Créée en 1953, l'INTOSAI est l'association internationale des vérificateurs généraux (c'est-à-dire les chefs des institutions supérieures de contrôle des finances publiques) des pays membres des Nations Unies. Le conseil d'administration de l'INTOSAI se réunit une fois l'an et le Secrétaire de l'organisation se trouve à Vienne. En septembre 1971, Montréal a accueilli le septième congrès de l'INTOSAI. Quarante-huit pays y étaient représentés, et, comme le souligne le Rapport du vérificateur général de 1972, le congrès a clairement montré comment les pays les plus versés en techniques de comptabilité et de vérification peuvent aider les pays moins

Notre engagement international, une occasion d'échanges

par Peter Armstrong

directeur, Relations internationales

Au fur et à mesure que la population mondiale accède sa course vers des gouvernements élus démocratiquement, elle demande de plus en plus de transparence à ces mêmes gouvernements. Selon un ancien vérificateur général du Canada, feu James J. Macdonell, [traduction] « Dans une démocratie, la reddition de comptes est la rançon du pouvoir. »

Cette demande croissante de comptes, de rapports crédibles, s'accompagne d'un besoin de connaissances et d'informations accrû. Le Bureau du vérificateur général du Canada répond à ce besoin depuis de nombreuses années en participant à une foule d'activités internationales – qu'il s'agisse d'accueillir des cadres des bureaux de vérification d'autres pays pour leur permettre de voir comment cela se passe chez nous et de nous dire comment cela se passe chez eux, d'accueillir des conférences internationales ou encore de vérifier des organismes des Nations Unies. Des employés du Bureau ont été détachés auprès d'organisations internationales, et le Bureau a envoyé des représentants dans un certain nombre de pays pour échanger des points de vue au sujet de la vérification intégrée. Bien entendu, nous participons constamment à la vérification des ministères et organismes du gouvernement canadien qui ont une vocation internationale, ce qui nécessite souvent que l'on se rende dans des points éloignés du globe.

Tous ceux qui ont participé au volet international de nos activités ont trouvé que l'expérience était extrêmement satisfaisante et enrichissante, et qu'elle avait subtilement changé leur vision du monde et de la place du Canada à l'échelle planétaire. La participation du Bureau à des activités internationales doit répondre à certains critères généraux :

- elle ne doit pas entrer en conflit avec ses responsabilités de vérification à l'échelle nationale;
- elle doit reposer sur une autorisation appropriée et sur un fondement rationnel;
- elle doit servir les intérêts du gouvernement du Canada et du Bureau du vérificateur général;
- elle doit se faire suivant une formule de recouvrement des coûts, s'il y a lieu.

Passons maintenant aux détails.

Activités internationales en matière de vérification

Les organismes des Nations Unies

Le Canada a une longue et remarquable tradition à titre de membre du Comité des commissaires aux comptes des

Nations Unies. Il a rempli un premier mandat de 1946 à 1956, suivi de quatre mandats consécutifs de trois ans de 1968 à 1980. En 1977, l'élection unanime du Canada pour un quatrième mandat – fait sans précédent dans les annales de l'organisation – rendait hommage au travail que James J. Macdonell avait accompli dans le cadre d'une réforme en profondeur des normes et des techniques de vérification des Nations Unies.

Nos travaux de vérification englobaient non seulement le siège des Nations Unies à New York, mais aussi les opérations de maintien de la paix au Moyen-Orient et les commissions régionales au Chili, en Éthiopie et en Thaïlande. De plus, le Comité présentait des rapports sur les activités du Programme des Nations Unies pour le développement, du Haut-commissaire des Nations Unies pour l'enfance, de la Commission économique pour les réfugiés, de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, pour la Cour internationale de justice et sur beaucoup d'autres programmes.

Depuis 1956, le vérificateur général du Canada est l'unique vérificateur externe de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), seule institution spécialisée des Nations Unies située au Canada. Les objectifs de l'Organisation sont d'élaborer des théories et pratiques de navigation aérienne et de promouvoir la planification et le développement du transport aérien international pour, entre autres, assurer l'expansion sécuritaire et rationnelle de cette sphère d'activités à l'échelle mondiale et pour répondre aux besoins des nations en matière de services de transport aérien sûrs, fiables, efficaces et économiques. L'OACI a son siège à Montréal et des bureaux régionaux à Bangkok, au Caire, à Dakar, à Lima, à Mexico et à Paris. Elle a pour mission de fournir une vaste gamme de services d'aide technique partout dans le monde.

Le Bureau est aussi le vérificateur de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), dont le siège se trouve à Vienne. L'AIEA joue le rôle d'une tribune internationale qui prône la collaboration dans les domaines scientifique et technique pour une utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. L'Agence veille, dans la mesure du possible, à ce que l'aide fournie ne serve pas, d'une façon ou l'autre, à quelque fin militaire. Créée en 1957 à la suite d'une décision prise par l'Assemblée des Nations Unies, l'Agence compte 12 pays membres.

À titre de vérificateur indépendant des organismes des Nations Unies, le Canada, tout comme d'autres pays dotés de responsabilités analogues, forme le Groupe des vérificateurs extérieurs des Nations Unies, dont la création remonte à 1949. Le mandat du groupe vise l'échange d'information sur les méthodes et constatations de vérification et l'établissement d'un centre de coordination des vérifications menées par les membres. Aux réunions du groupe, on aborde des questions d'intérêt commun d'où

ne les obligeait toujours pas à communiquer de l'information quantitative précise sur leur rendement dans les rapports annuels ni à la faire vérifier. Dans le chapitre 4 de son Rapport annuel de 1991, le vérificateur général a fait le suivi de certaines questions soulevées dans les rapports antérieurs, notamment la communication d'information sur le rendement, la comptabilisation des crédits, la vérification interne et les sociétés exemptées. La communication d'information sur le rendement constitue une partie essentielle du processus de reddition des comptes. L'examen des rapports annuels des sociétés d'Etat a indiqué que, dans la plupart des cas, l'information qu'elles fournissent sur la mesure dans laquelle elles ont atteint leurs objectifs était inadéquate. Un deuxième point portait sur la comptabilisation des crédits parlementaires. En effet, les résultats d'un examen ont montré que les sociétés d'Etat ont différentes façons de comptabiliser et de présenter des crédits semblables et que l'information était incomplète. Il était donc difficile d'évaluer l'effet du financement gouvernemental sur la situation financière et sur les résultats d'exploitation. Même si certaines améliorations ont été apportées à la vérification interne, comme le prévoit la LGFP, dans certains cas, il faudrait que les services de vérification interne jouissent d'un appui solide de la part de la direction et du comité de vérification pour remplir leur mandat. Enfin, le Rapport a souligné que même si certaines sociétés ne sont pas assujetties à certaines dispositions de cette loi, elles devraient viser la conformité aux dispositions de la LGFP portant sur la saine gestion et la reddition des comptes. Le Rapport indique qu'aucune question majeure n'avait été soulevée au sujet des exemptions, puisqu'un certain nombre de sociétés d'Etat respectaient déjà de leur plein gré les dispositions de la LGFP.

Résumé

D'importants progrès ont été réalisés sur la reddition des comptes des sociétés d'Etat fédérales du Canada. Pourtant, même si un régime adéquat de reddition des comptes et de vérification a été établi, les vérificateurs légaux doivent toujours être vigilants et vérifier si le régime est bien appliqué. Il faut porter attention à certaines questions d'importance, notamment :

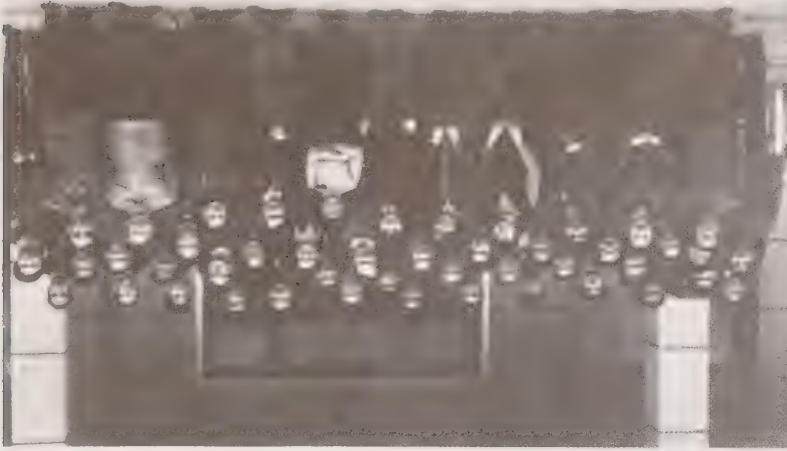
- La société s'est-elle fixée des objectifs clairs et mesurables?
- La société présente-t-elle de l'information au gouvernement et au Parlement sur la mesure dans laquelle elle atteint ses objectifs?

Il faut continuer d'axer les efforts sur l'existence et le caractère adéquat du régime de contrôle et de responsabilisation et, en particulier, s'assurer que l'information sur le rendement et les résultats présentée au Parlement est adéquate et complète. Il faut un régime de vérification rigoureux pour appuyer la structure de reddition des comptes, y compris l'obligation d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources. De plus, pour répondre

aux besoins du régime, la vérification doit adopter une « méthode descendante (sommets vers la base) » et « axée sur les résultats » plutôt qu'une « méthode axée sur les systèmes » et « les processus ».

Conclusion

Le régime prévu par la loi fédérale est adéquat et les principaux intervenants ont prouvé de volonté pour ce qui est de sa mise en oeuvre. Des améliorations considérables ont été constatées dans le régime même et la gestion des entités et du « portefeuille » entier et ce, au moment où le gouvernement et les sociétés d'Etat sont en train de réévaluer les rôles et les responsabilités stratégiques qui leur sont attribuées. ♦



Les participants, le personnel administratif du BVC dans le cadre du projet sino-canadien de formation des vérificateurs.

leur régime de reddition des comptes est uniforme et indépendant.

De plus, le Rapport énonçait un certain nombre de facteurs qui devraient être pris en considération au moment d'établir un régime adéquat. Citons notamment le contrôle de l'établissement des sociétés d'Etat et de leur classement dans les annexes de la Loi sur l'administration financière (LAF); le contrôle des dépenses, des engagements et des pouvoirs d'emprunter; la communication des priorités du gouvernement et des énoncés des objectifs en regard desquels le rendement peut être mesuré; le contrôle de la nomination et du renvoi des administrateurs, du président du conseil d'administration et du président de la société; la définition précise des tâches et des responsabilités; les exigences au sujet des plans d'entreprise, de leur approbation et de leur diffusion; la communication d'information sur les coûts et les résultats par rapport aux objectifs établis et aux dépenses autorisées; l'examen et l'évaluation des résultats déclarés; l'établissement de comités de vérification auprès du conseil d'administration et des critères des vérifications intégrées, y compris des vérifications d'optimisation des ressources.

À cause des problèmes soulevés dans le secteur, ainsi que de l'appui des recommandations formulées dans le Rapport du vérificateur général de 1982, le gouvernement a présenté un projet de régime de contrôle et de reddition des comptes amélioré dans le cadre de la Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP), qui a été adoptée par le Parlement. La Loi modifiée est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1984.

Le régime, qui a l'origine devait viser l'ensemble des sociétés d'Etat, ne s'applique toujours pas à toutes. Huit sociétés d'Etat sont exemptées des dispositions de la Loi sur la gestion des finances publiques et n'ont pas encore de structure parallèle de contrôle et de reddition des comptes.

Les points clés du régime sont les suivants :

- une définition précise de «qui fait quoi»;
- des responsabilités importantes confiées à la société (conseil et direction);
- l'amélioration des processus de planification et de rapports;
- un régime de vérification bien défini.

Rôle du Bureau et rapports avec les sociétés d'Etat

Le cadre impose un régime de vérification rigoureux aux sociétés d'Etat, notamment :

- déterminer, au moyen de la vérification interne, si la direction assume la responsabilité de maintenir des systèmes et des pratiques adéquats, comme le prévoit la LGFP;
- prévoir la vérification annuelle des états financiers, de la conformité aux textes réglementaires et d'autres questions par un vérificateur externe et obtenir une opinion (si elle a été exigée par le gouvernement) au sujet de l'exactitude des données quantitatives (résultats) présentées dans le rapport annuel de la société;
- prévoir des examens spéciaux périodiques (p. ex. : vérifications d'optimisation des ressources) pour confirmer au conseil d'administration que la direction maintient des systèmes et des pratiques qui respectent les exigences de la LGFP.

L'examen spécial est une sorte de vérification d'optimisation des ressources dont l'objectif est défini par la LGFP. L'objectif de l'examen spécial est de présenter une opinion au conseil d'administration de la société. L'opinion porte sur l'obligation de la direction de maintenir des systèmes et des exigences de la LGFP.

pratiques qui lui permettront d'avoir la certitude raisonnable que les éléments d'actif sont protégés et contrôlés, que les ressources sont gérées de façon économique et efficaces. L'examen spécial doit avoir lieu au moins tous les cinq ans.

En 1989, le vérificateur général a examiné le nouveau régime et a communiqué ses constatations dans le chapitre 5 de son Rapport annuel. Il a conclu que le régime était adéquat, que des progrès considérables avaient été réalisés et que tous les processus fondamentaux étaient en place. On a toutefois décelé certains points qui devaient être améliorés : les liens entre les objectifs formulés dans les résumés des plans d'entreprise et les résultats déclarés dans les rapports annuels devaient être renforcés; les résumés des plans d'entreprise soumis au Parlement devaient mieux refléter les plans d'entreprise soumis au gouvernement; l'on devrait fournir des instruments de mesure du rendement dans les rapports annuels ultérieurs; enfin, l'on ne se conformait pas encore à l'obligation de fournir l'information quantitative vérifiable dans les rapports annuels.

En 1990, le vérificateur général a examiné le régime de vérification des sociétés d'Etat. Il a conclu que les exigences pour la vérification interne, la vérification annuelle et l'examen spécial périodique constituaient un régime de vérification adéquat et valable pour les sociétés d'Etat et que ce régime renforçait leur obligation de rendre compte. Cependant, encore là, certaines préoccupations ont été soulevées, notamment au sujet de certaines lacunes importantes relevées au cours des examens spéciaux. Ainsi, un certain nombre de sociétés avaient négligé d'établir des objectifs précis et avaient communiqué de l'information inadéquate sur la mesure dans laquelle elles avaient atteint leurs objectifs; certaines ne se conformaient pas entièrement aux exigences de mandat élargi prescrit par la loi pour leur service de vérification interne; le gouvernement

Contrôle et obligation de rendre compte des sociétés d'Etat

Au fil des ans, un régime de contrôle et de responsabilisation des sociétés d'Etat a lentement pris forme. Dans son rapport de 1976, le vérificateur

général a fait état de lacunes importantes sur le plan du contrôle de la gestion financière des sociétés d'Etat. En 1978, le Comité des comptes publics (CCP) a exprimé à

1979, ce fut le tour de la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert). En 1977,

dans son livre bleu, le gouvernement a reconnu que le problème était entre autres attribuable au fait que la Loi sur l'administration financière (devenue depuis la Loi sur la gestion des finances publiques) ne

s'appliquait qu'à une partie des sociétés existantes et qu'il y avait un manque d'uniformité sur le plan du contrôle des sociétés d'Etat.

En 1982, lorsque le vérificateur général a fait rapport sur la nécessité d'améliorer le régime de contrôle et de reddition des comptes des sociétés d'Etat, il a cité nombre de questions importantes. Entre autres, la nécessité que le Parlement ait l'occasion

d'examiner et d'autoriser la création et la dissolution des sociétés d'Etat ainsi que la méthode et la nature de leur financement; la clarté des rôles et des responsabilités des divers intervenants (Parlement, ministres,

organismes centraux, conseils d'administration, direction et vérificateurs); la nécessité de fournir au Parlement de l'information au sujet des directives des ministres les concernant et au sujet du besoin de

rapports en temps opportun de l'information adéquate sur les plans et le rendement des sociétés; la nécessité de s'assurer, dans le cadre des vérifications intégrées, que

l'examen des sociétés d'Etat et de

l'assurance-hypothèque et La Commission du prêt agricole, qui a vu le jour vers la fin des années 20, a été restructurée en 1959 sous le nom de Société du crédit agricole, en vue de constituer une source principale de crédit à long terme pour les agriculteurs.

Vers le milieu des années 60, le nombre de sociétés d'Etat a connu une croissance rapide entraînée par l'espoir de résoudre des problèmes structurels, de promouvoir la

croissance et les aspirations nationales et de répondre à des besoins régionaux particuliers. Pour stimuler l'emploi, on a créé la Société de développement du Cap-Breton en 1967 en sauvant une société au bord

de la faillite, puis de Havilland Aircraft of Canada est devenue société d'Etat en 1974 lorsque ses propriétés n'avaient plus les

moyens de financer ses activités. Le désir de maintenir une importante présence canadienne dans certaines industries a donné lieu à la création de la Corporation de développement du Canada en 1971 et Petro-Canada a

vu le jour en 1975 en raison des préoccupations quant à la propriété étrangère, de la sécurité des ressources énergétiques du Canada et de la volonté de posséder une «fenêtre

sur l'industrie». Depuis 1985, on fait de moins en moins appel aux sociétés d'Etat, sauf pour les questions d'intérêt public.

On en a créé un petit nombre, mais un bien plus grand nombre d'entre elles ont été privatisées, dissoutes ou fusionnées avec d'autres entités.

Canadair et de Havilland ont toutes deux été vendues en 1986. En 1988, Air Canada a été privatisée, et le désinvestissement dans Petro-Canada a commencé en 1991. D'autres sociétés ont été liquidées, notamment l'Office canadien des brevets et la

Société canadienne de brevets et d'exploitation limitée.

stockage et la distribution de matériel et de fournitures et la construction de logements de guerre. Certaines sociétés d'Etat ont participé à la production d'une vaste gamme de biens et de fournitures nécessaires à l'effort de guerre. La majorité des entreprises publiques de guerre ont été dissoutes à la fin du conflit. Bon nombre d'entreprises ont toutefois été maintenues, dont Eldorado Mining and Refining (Eldorado nucléaire limitée), la Société Polymer limitée (Polysar), les Arsenaux canadiens limitée et Energie atomique du Canada limitée.

À la fin de la guerre, le gouvernement a modifié son rôle: il a assumé un rôle correcteur ou stimulateur en créant un certain nombre de sociétés financières publiques. En 1944, la Banque

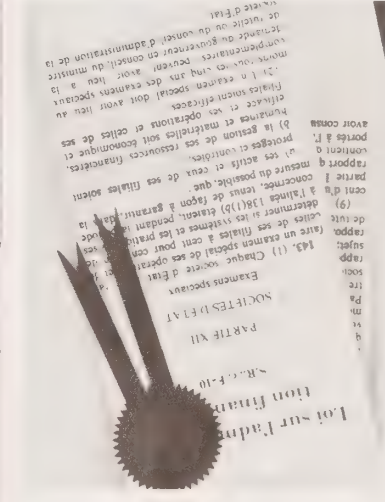
fédérale de développement a été créée pour accorder des prêts à moyen et à long terme aux petites et moyennes entreprises (PME).

et à long terme aux petites et moyennes entreprises (PME).

Mise sur pied en 1944, la Société d'assurance des crédits à l'exportation (Société pour l'expansion des exportations) administrerait des programmes d'assurances et de

financement pour les exportateurs, et la Société centrale d'hypothèques et de logement (Société canadienne

d'hypothèques et de logement) a été fondée en 1945 pour offrir des prêts hypothécaires et de



Les sociétés d'Etat fédérales et le Bureau du vérificateur général

Canada remonte à 1841 lorsque la Province unie du Canada a acheté le canal Welland pour élargir son réseau de canaux. Avant 1867, on a également créé des entreprises portuaires. La participation directe du gouvernement dans le secteur des transports s'est accrue après la Confédération, en particulier en raison de l'engagement pris par le gouvernement fédéral de construire un chemin de fer. En 1932, on a créé la Commission canadienne de radio-diffusion pour fournir des services de radiodiffusion et pour réglementer les activités des entreprises privées de ce secteur. En 1936, un organisme plus autonome, la Société Radio-Canada, a remplacé la Commission. En 1937, la création des Lignes aériennes Trans-Canada (Air Canada) visait, entre autres, à exorciser la crainte de voir le marché canadien dominé par les Américains. La deuxième vague de création d'entreprises publiques par le gouvernement fédéral a été marquée par une série de crises, dont la crise économique de 1929, la Seconde Guerre mondiale et la reconstruction de l'après-guerre. En 1935, on a créé la Commission canadienne du blé dans l'espoir de rétablir la stabilité du marché après l'effondrement des prix du blé pendant la crise. La tendance inflationniste des prix au cours de la Seconde Guerre mondiale a conduit le gouvernement à interrompre la négociation des contrats à terme sur le marché du blé et, dès 1943, la Commission canadienne du blé s'est vu accorder les droits exclusifs de vente du blé canadien. Au cours de la Seconde Guerre mondiale, le secteur des sociétés publiques fédérales a pris beaucoup d'ampleur avec la création de trente-trois entreprises. En général, les sociétés d'Etat participaient à la coordination de la production du secteur privé, au

participation de moins de 100 p. 100, qu'on appelle sociétés mixtes. Les sociétés d'Etat représentent de loin la catégorie la plus importante (58 sociétés mères et 118 filiales à part entière des sociétés mères) et exercent leurs activités dans sept secteurs de l'économie, c'est-à-dire les transports, l'énergie et les ressources naturelles, l'agriculture et la construction, les services publics, la culture et les intermédiaires financiers. En 1991, l'actif total des sociétés d'Etat totalisait 80,5 milliards de dollars, dont 67 p. 100 dans les secteurs des services publics et des finances. Exception faite de la Banque du Canada, l'actif total des sociétés d'Etat représentait 55,3 milliards de dollars. L'effectif total s'élevait à près de 135 000 employés en 1991, dont la plupart travaillait dans les secteurs des transports et des services publics qui, ensemble, représentaient 72 p. 100 de l'effectif total. Les gouvernements ont commencé à créer des sociétés d'Etat avant la Confédération afin d'aider à bâtir la nation, de réagir à des crises, de résoudre des problèmes structurels et de stimuler la croissance économique régionale. Au cours des premiers stades de développement du Canada, il fallait relever un certain nombre de défis dont la mise en valeur de vastes territoires, la promotion de l'unité nationale et la lutte contre les pressions en faveur de l'annexion aux Etats-Unis. En participant directement aux secteurs des transports, des communications et de l'énergie, les gouvernements ont créé l'infrastructure nécessaire au développement du pays et ont bâti des ponts entre les diverses régions qui le composent. La création de la première entreprise publique au

par Grant Wilson
directeur principal, Sociétés d'Etat

Introduction

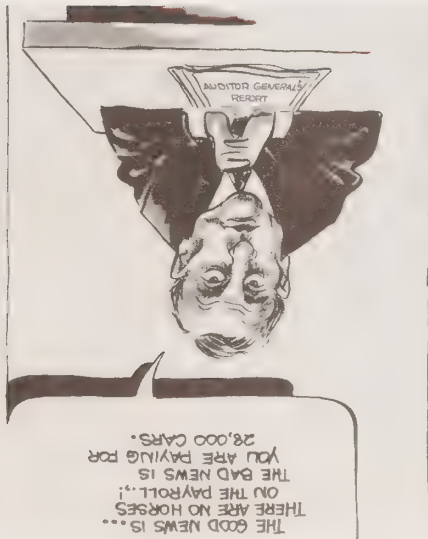
Les sociétés d'Etat occupent une place importante au sein de la société canadienne. Avant la Confédération, les gouvernements les utilisaient pour construire des canaux et assurer l'exploitation d'installations portuaires. En effet, la création même de la nation canadienne était fonction de l'engagement de construire un chemin de fer intercontinental pour relier le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Ecosse au centre du Canada. Au fil des ans, les grandes distances, la population relativement clairsemée, la présence d'un voisin puissant sur les plans économique et politique, des intérêts nationaux forts et distincts et l'existence de deux principaux groupes culturels et linguistiques ont donné lieu à la création de sociétés d'Etat. Le gouvernement fédéral investit toujours beaucoup dans l'industrie canadienne, directement et par l'entremise des sociétés d'Etat, mais, dernièrement, il a décidé de réduire l'influence économique qu'il avait acquise en utilisant ces sociétés. Depuis le *Budget fédéral de mai 1985*, qui annonçait l'intention du gouvernement de privatiser certaines sociétés d'Etat et d'autres sociétés de portefeuille qu'il n'était plus nécessaire de conserver, vingt projets de privatisation ont été amorcés et neuf sociétés d'Etat ont été liquidées. Les sociétés d'Etat fédérales sont des propriétés gouvernementales à part entière. Il existe également d'autres entreprises (qui ne sont pas appelées sociétés d'Etat) dans lesquelles le gouvernement a acquis une

Nature et historique



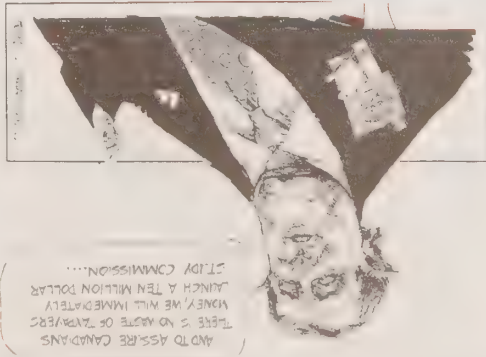
Le Premier ministre Mulroney refuse de prendre le Rapport du vérificateur général trop au sérieux.

«Hi! Hi! Juste un tout petit choc! Vous en faites pas, mon cher Desautels! Occupez-vous pas de ce que ça va coûter...on va vous le régler, votre problème!»



Denis Desautels en a long à dire aux contribuables.

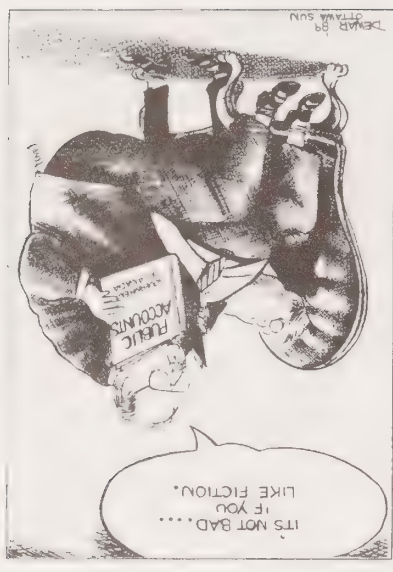
«D'abord, la bonne nouvelle...il n'y a pas de chevaux sur la liste de paye!...puis la mauvaise nouvelle...vous payez pour l'achat de 28 000 voitures.»



Le Premier ministre semble ne pas avoir saisi.

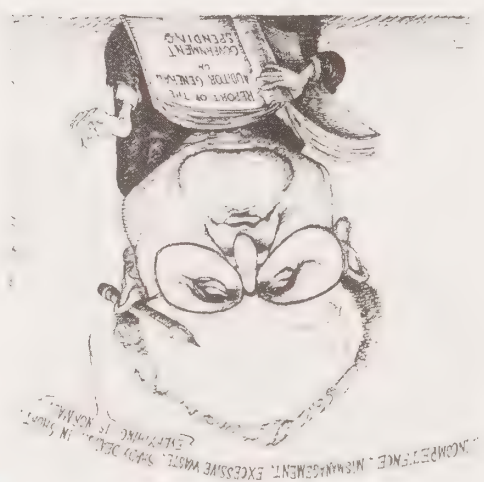
«...et pour que les canadiens soient certains qu'il n'y a pas de gaspillage de l'argent du contribuable, nous allons créer sur-le-champ une commission d'étude de dix millions de dollars...»

«Ce n'est pas si mal, si vous aimez lire des romans.»

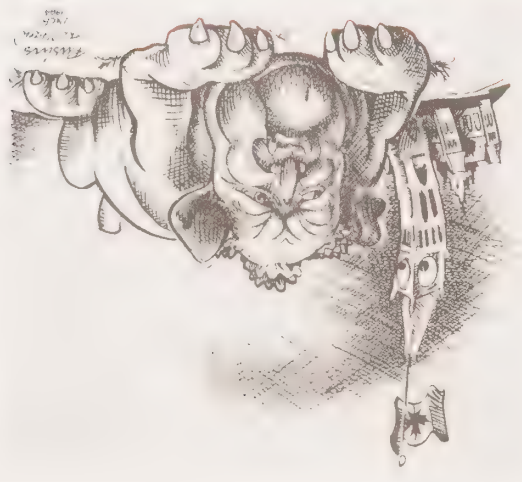


En 1989, le vérificateur général éprouvait des doutes sur la fiabilité des états financiers.

Les gouvernements changent, mais leurs habitudes en matière de dépenses demeurent les mêmes.



«... Incompétence, mauvaise gestion, gaspillage excessif, contrats louches... Bref... tout est normal.»



Ken Dye est représenté sous l'aspect d'un chien de garde, assez menaçant pour inquiéter le gouvernement.



L'un des rapports les plus accablants de Macdonnell frappa le gouvernement de stupeur.



«À vous l'épée...» James J. Macdonnell reprend le flambeau que lui transmet Maxwell Henderson.

«Et si le coup ne porte pas...»



Franklin/Archives nationales du Canada/PA 139078

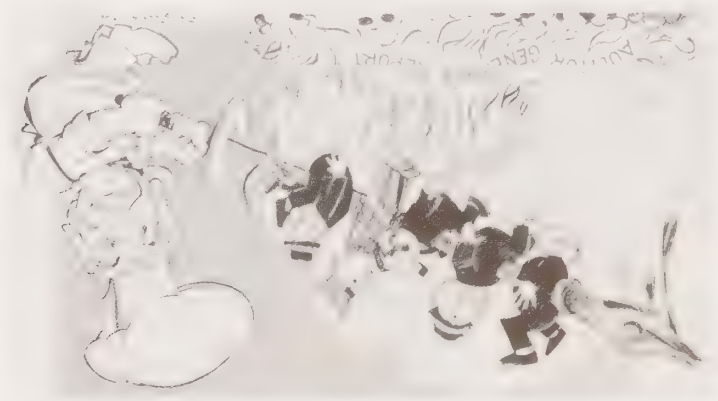
La Loi de 1977 sur le vérificateur général constitue un tournant dans l'histoire de Bureau.

«Cette loi a mis cent ans à s'élaborer, mais elle est vôtre.»

Les caricatures des éditoriaux : l'image du vérificateur général

Les caricatures de personnages politiques qui paraissent dans les quotidiens à l'échelle du Canada reflètent souvent très bien les questions qui préoccupent les Canadiens. Le dépôt du Rapport annuel du vérificateur général donne souvent lieu à des caricatures qui mettent en évidence non seulement les questions importantes, mais aussi parfois l'opposition qui existe entre le vérificateur général et le gouvernement au pouvoir.

Opinions, avec l'aide du personnel du Musée canadien de la caricature, Archives nationales du Canada, a dépouillé les ressources connues afin d'offrir aux lecteurs des exemples de la façon dont les caricaturistes ont illustré, avec un humour cinglant, l'image que les Canadiens ont du vérificateur général. N'est-il pas leur chien de garde personnel, celui qui veille sur la façon dont les deniers publics sont dépensés?

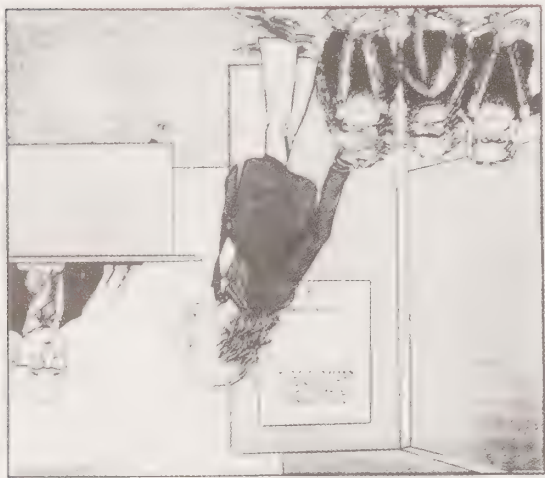


Maxwell Henderson
pourfend le gouvernement.

Rusins/Archives nationales du Canada/PA 139080

Le premier ministre Trudeau et le vérificateur général Maxwell Henderson avaient des opinions divergentes sur l'étendue du mandat de ce dernier.

«Si l'on ne s'attend de moi
qu'à des singerie, autant
s'adresser à ceux-là.»



l'industrie, fut le sésame ouvre-toi de la technologie au Bureau. En 1982, le Bureau a acheté ses premiers ordinateurs personnels, lesquels ont été rapidement suivis d'ordinateurs «portables» Hypertion, de fabrication canadienne.

L'idée d'un micro-ordinateur puissant qui pouvait aussi facilement se transporter dans les locaux des clients est vite devenue la force motrice de l'informatique au sein du Bureau. Les caractéristiques de l'ordinateur portatif «idéale» ont été élaborées, et l'ordinateur de 1992 les possède presque toutes. Pour ce qui est des logiciels, le Bureau a fourni aux vérificateurs les meilleurs logiciels et les meilleurs programmes de traitement de texte vendus dans le commerce afin de répondre à leurs besoins d'analyse et de rapport.

En 1986, le BVC a obtenu le premier permis d'utilisation sur site de WordPerfect au gouvernement, le troisième permis du genre au Canada. En 1987, il a mis en application le premier système de courrier électronique pour l'ensemble du Bureau. Ce système était articulé autour de l'ENVOY 100 et d'une machine frontale conçue par le Bureau pour en faciliter l'utilisation. Le Bureau a aussi obtenu le premier permis de développement au gouvernement pour le logiciel Fulcrum Ful/text.

En raison de son expérience du traitement de texte dans la production du Rapport annuel, le Bureau a pu contourner presque complètement les techniques de première génération et fournir aux vérificateurs des techniques stabilisées de deuxième génération.

Lorsque les logiciels dont le Bureau avait besoin n'étaient pas vendus dans le commerce, il les a élaborés, et ses efforts ont constitué les premières étapes de la mise en oeuvre des techniques de troisième génération.

- En 1985, le Bureau a élaboré un programme visant à remodeler la méthode par laquelle les vérificateurs extraient et utilisent les données des gros ordinateurs du gouvernement. Ce programme appelé IDEA (progiciel interactif d'extraction et d'analyse de données) permet aux vérificateurs de manipuler, de façon conviviale, les données des gros ordinateurs sur leurs ordinateurs personnels et de faire afficher électroniquement ou d'imprimer les résultats. Les membres de la profession ont reconnu la valeur du programme qui, avec le concours du gouvernement, a été cédée à l'Institut canadien des comptables agréés. Ce dernier, fort de l'appui du Bureau et de plusieurs grandes entreprises comptables internationales, l'a perfectionné davantage.
- En 1986, le Bureau a installé le plus vaste réseau local Novell à l'est d'Orem (Utah), où se trouve le siège social de cette entreprise. Le réseau local facilite les transferts électroniques de données et de programmes et procure aux vérificateurs de nouveaux moyens de travailler en équipe.
- En 1986 aussi, le Bureau s'est servi de Fulcrum Ful/text pour faciliter l'accès à la grande quantité de données textuelles produites en prévision et à la suite

d'une importante affaire judiciaire. On croit qu'il s'agissait de la plus importante extraction jamais réalisée jusqu'à la sur un ordinateur personnel. Cette expérience a montré la valeur de la publication et de l'extraction électronique de texte. Depuis, le Bureau a produit plusieurs disques compacts d'information sur la vérification.

- En 1988, le Bureau a produit AuditPro comme principal logiciel pour la mallette électronique. Comme le progiciel IDEA, le programme AuditPro est une application précoce de troisième génération qui aide les vérificateurs à remodeler leur façon de préparer, de corriger et de réviser les feuilles de travail.

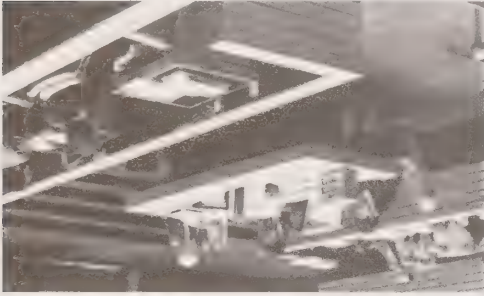
Le Bureau est devenu la première organisation du gouvernement à posséder un ordinateur pour chaque employé.

Tourné vers l'avenir

Le Bureau est en train de consolider ses applications de deuxième génération et de mettre en oeuvre les technologies de troisième génération.

- Un nouveau système d'édition acheté vers la fin de 1991 permet de remodeler les processus de création, de révision et de correction de document, qu'il s'agisse du Rapport annuel ou des feuilles de travail à l'appui de ce dernier.
- Un système d'information de gestion, le SIG 2000, sert de système administratif et financier intégré en direct pour tous les employés du Bureau.

Les visions de MM. Macdonnell et Dye sont vivantes et vigoureuses, et continuent de progresser sous l'égide de Denis Desautels. ♦



Un comité des comptes publics est né au nord du 60^e parallèle. Lors de la première journée d'audite législative du Yukon, plusieurs représentants du BVC étaient présents.

La technologie s'accélère au cours des années 70

Le Bureau a acheté des machines à écrire électriques dans les années 60, mais ces machines n'étaient utilisées que pour des tâches spéciales.

Les techniques informatiques de première génération ont fait leur entrée au Bureau en 1971, année où le Bureau a fait l'acquisition d'un système de terminaux administratifs (STA) pour le traitement de texte. Le STA était constitué d'un terminal relié par modem et par ligne téléphonique à un ordinateur central dont la puissance était partagée par les utilisateurs qui avaient tous accès à une portion du temps machine. Cette technologie était désignée sous le nom de technologie en temps partagé et, à l'époque, elle semblait être le moyen de mettre la puissance des ordinateurs à la disposition des individus.

Mais, à mesure que la décennie avançait, une nouvelle technique est apparue, qui a changé la vocation de la technologie au Bureau et dans le monde. Cette nouveauté était le microprocesseur – l'ordinateur sur une puce.



Le jour du dépôt, des employés du Bureau aident un journaliste à effectuer une recherche sur un sujet précis, à l'aide de Fulltext.

En fait, on se servait depuis des années de transistors et de circuits intégrés pour faire fonctionner les gros ordinateurs et les mini-ordinateurs. L'élément nouveau était la mise au point d'un circuit intégré qui exécutait les fonctions de l'unité centrale d'un ordinateur. Au début, ces microprocesseurs n'étaient pas très puissants, et ils étaient donc conçus pour des applications précises, comme le traitement de texte. Chaque société faisait fabriquer son propre modèle. Ces premières machines de traitement de texte avaient un rendement remarquable, compte tenu de leur puissance de calcul limitée. Le BVG fut l'un des premiers utilisateurs des machines de traitement de texte : il a acheté ses premiers appareils en 1973. Ces appareils ont pu produire les copies prêtes à photocopier nécessaires aux Rapports annuels de 1973 et de 1974, et ils marquent les débuts au Bureau des techniques informatiques de deuxième génération.

Ces premières machines de traitement de texte n'étaient pas assez puissantes pour les rapports de plus en plus

Les techniques informatiques au service des vérificateurs

complexes de l'époque de Macdonell. Elles sont donc venues compléter le système de terminaux administratifs, qui était désormais relié à un puissant système central informatisé de traitement de texte.

Les nouvelles générations de machines de traitement de texte ont rendu possible la préparation des copies prêtes à photocopier du Rapport annuel de 1976 et de toutes les années ultérieures. À la fin de la décennie, le Bureau, fort de cette expérience heureuse, a acheté un puissant système d'édition dont il s'est servi pendant toute la décennie suivante.

Le microprocesseur a fait un autre virage peu après, et à la fin des années 70, des micro-ordinateurs universels faisaient leur apparition sur le marché. Bientôt, plusieurs types de programmes d'application, y compris les tableaux et les programmes de traitement de texte, étaient vendus pour ces ordinateurs. Le BVG a commencé à étudier ces micro-ordinateurs, et il en a acheté un en 1978.

Toutefois, l'activité informatique au BVG n'englobait pas que les tout nouveaux micro-ordinateurs. Le gouvernement du Canada avait commencé à acheter des ordinateurs dans les années 50; il possédait un certain nombre de gros ordinateurs modernes dans les années 60 et beaucoup plus dans les années 70. L'une des tâches confiées à ces nouvelles machines fut la tenue des comptes du gouvernement. Au fur et à mesure de l'informatisation des comptes, les vérificateurs ont constaté qu'ils pouvaient faire des vérifications plus efficacement en transférant les données de ces gros ordinateurs. À la fin des années 70, le BVG disposait d'une équipe restreinte mais très compétente de spécialistes de la vérification informatique, un nouveau domaine.

Les dynamiques années 80 – les percées technologiques à l'époque Dye

Le Bureau se devait de devenir un chef de file mondial dans cette sphère parce que le gouvernement du Canada est lui-même presque unique au monde. En effet, ses comptes sont centralisés et il publie des états financiers consolidés. Ainsi, même si le Bureau éprouve quelques réserves au sujet de certains détails des comptes et de leur présentation dans les états financiers, il a toujours été fier du fait que le Canada était si avancé dans ce domaine.

L'ère de l'information était arrivée au BVG.

C'est au cours des années 80 que le rythme d'introduction et d'utilisation des techniques s'est accéléré au BVG. Avec le système d'édition en place, le vérificateur général, Kenneth Dye, a constaté que la bureautisation consistait l'un des éléments clés de sa stratégie d'excellence pour les vérificateurs du Bureau. L'avènement de l'ordinateur personnel de bureau IBM, devenu une norme de fait dans

La technologie au Bureau du vérificateur général

par Bill Johnston
gestionnaire, Projets spéciaux, Technologie de l'information

À l'horizon du XXI^e siècle, nous nous percevons comme étant ceux qui ont découvert la technologie. Même s'il est vrai que nous venons tout juste de découvrir certaines formes de technologies électroniques, la technologie a toujours été présente au Bureau, et nos prédécesseurs étaient souvent aussi stupéfaits de son évolution que nous le sommes.

L'équipement utilisé par le Bureau à ses débuts nous semble plutôt sorti d'un roman de Dickens, mais les visiteurs vertes étaient, en fait, très pratiques : elles réduisaient le stress visuel des commis à la vérification lorsqu'ils examinaient chaque opération financière du jeune *Dominion*. Les commis étudiaient de près les grands livres, cochant chaque article au fur et à mesure qu'ils le vérifiaient. Les bracelets qu'ils portaient pour empêcher leurs manchettes de chemises de se frotter à l'encre humide de leurs feuilles de travail constituaient aussi une technique appropriée et utile.

La Bibliothèque du Bureau a préparé une exposition sur les débuts de la technologie au Bureau.



Cette année, le Canada a 125 ans. La création du Bureau de la vérification, division opérationnelle d'un vérificateur général indépendant, s'est produite il y a 114 ans. Le Bureau était alors, et est encore, un utilisateur de techniques modernes et souvent un précurseur dans ce domaine. Au cours de son histoire, il a été témoin d'une métamorphose qui l'a fait passer d'un environnement où l'on utilisait exclusivement les documents sur papier et où l'on portait la visière verte à un environnement électronique qui fait scintiller de mille couleurs les écrans installés dans la plupart des bureaux.

Les historiens divisent la mise en oeuvre des techniques en trois générations. Les techniques de première génération ont été utilisées pour mécaniser certaines tâches manuelles. Celles de deuxième génération améliorent l'exécution de ces mêmes tâches. Comme les techniques de troisième génération sont relativement stabilisées et souples, elles permettent de réexaminer l'objectif de la tâche jusque dans ses principes de base, d'évaluer d'autres moyens (techniques ou autres) d'atteindre l'objectif révisé, de définir de nouveaux processus et d'élaborer de nouvelles techniques pour les appuyer.

Le présent article traite principalement de l'évolution de l'informatique, en décrivant les trois générations qui ont fait histoire.

Les débuts

En 1878, le nouveau Bureau de la vérification examinait chaque opération du jeune *Dominion* et certifiait l'émission de chaque chèque. Même si une telle façon de procéder fonctionnait bien dans la plupart des cas, l'énorme soutien parlementaire qui l'accompagnait l'adoption du *Bill for the Better Auditing of Public Accounts* (Acte pour pourvoir à la meilleure audition des comptes publics) s'est rapidement dissipé lorsque le gouvernement a constaté que le vérificateur général refusait de certifier les dépenses qu'il jugeait injustifiées.

En fait, le Bureau de la vérification a toujours été un utilisateur de technologies de toutes sortes. Certes,

Certains commis de bureau se sont adaptés rapidement à la machine à écrire et beaucoup dactylographiaient si vite que souvent les touches de l'appareil bloquaient. L'un des principaux facteurs qui a permis de régler ce problème fut la mise au point du désormais bien connu clavier QWERTY. En effet, la position peu commode des voyelles et des consonnes a bel et bien ralenti le rendement des dactylos les plus rapides.

Le Rapport annuel du vérificateur général a toujours été imprimé. Le Bureau n'y a jamais, au cours du présent siècle, produit de rapports aussi volumineux qu'au cours du dix-neuvième siècle, mais le premier Rapport du Bureau de la vérification, en 1878, avait été produit sur une presse à imprimer.

vérificateur général saura qu'il s'acquiesce efficacement de ses fonctions s'il se sent aimé par l'opposition et déteste par le gouvernement. C'est au cours de son mandat que le Bureau de la vérification se fit connaître. Lorsque M. Henderson prit sa retraite en 1973, des millions de Canadiens le connaissaient, lui ainsi que le Bureau.

M. James J. Macdonnell, FCA
Vérificateur général
1973-1980

Lorsque la nomination de James J. Macdonnell fut annoncée, certains commentateurs laissèrent entendre que le gouvernement Trudeau avait trouvé un «mouton» pour succéder à Maxwell Henderson qui lui avait donné tant de fil à retordre. Leurs soupçons furent peut-être renforcés quand ils virent M. Macdonnell créer rapidement le Comité Wilson pour étudier les rôles et les responsabilités du Bureau. Mais il fallut peu de temps pour que l'ancien conseiller en gestion de Montréal montrât qu'il était, en fait, un «lion». Peut-être que les mots les plus importants jamais prononcés par un vérificateur général du Canada le furent en 1976 lorsque Macdonnell déclara : «le Parlement — et, en réalité, le gouvernement, ne contrôle plus de façon efficace l'utilisation des deniers publics, ou semble près de perdre ce contrôle». Cette déclaration, qui se trouvait dans son Rapport annuel, a donné naissance à une série de réformes au sein de la fonction publique dont les répercussions se font encore sentir. Il n'hésita pas à dire aux hommes politiques qu'ils devaient, tout comme les fonctionnaires, être prudents avec les deniers publics. M. Macdonnell a «redynamisé» le personnel du BVG où il fit entrer de nombreux professionnels de la comptabilité et de la vérification dans le cadre d'échanges. Beaucoup d'entre eux ont été tellement

impressionnés par ce qu'ils ont vu qu'ils sont restés. Au nombre des réalisations accomplies pendant son mandat de sept ans, on compte la création du Bureau du contrôleur général du Canada. Mais l'héritage le plus durable de M. Macdonnell est la Loi sur le vérificateur général de 1977 qui enchâssait la vérification intégrée. Il a travaillé sans répit à la mise sur pied de la Fondation jusqu'à sa mort, en 1983, à l'âge de 67 ans.

M. Kenneth Dye, FCA
Vérificateur général
1981-1991

Au moment de sa nomination, Kenneth Dye a déclaré qu'il ne connaissait pas d'homme politique ni de fonctionnaire. À la fin de son mandat, non seulement avait-il comblé cette lacune, mais son propre nom était connu de tous. Aucun autre vérificateur général n'avait, avant Kenneth Dye, atteint une telle notoriété. L'ancien comptable de Vancouver a repris la mission de son prédécesseur et a orienté l'évolution de vérification de l'optimisation des ressources au sein du gouvernement fédéral. Il s'est porté à la défense de la liberté d'accès à l'information pour les vérificateurs lorsqu'il a traîné le gouvernement Mulroney devant les tribunaux pour obtenir pour terminer sa vérification de l'achat de Petrofina Inc. par Petro-Canada au coût de 2,9 milliards de dollars. Même si la Cour suprême du Canada a finalement établi que le seul recours du Bureau, c'était d'en référer au Parlement, la quête de Dye avait reçu un appui presque universel de la part des médias et du public. C'est pendant le mandat de M. Dye que le Bureau est entré dans l'ère de la technologie de pointe. On a,

en effet, beaucoup investi dans la vérification des systèmes informatiques et dans la vérification au moyen de techniques informatiques.

M. L. Denis Desautels, FCA
Vérificateur général
depuis 1991

La nomination, en 1991, de Denis Desautels au poste de vérificateur général du Canada constituait, pour lui, une sorte de retour au bercail. Au cours des années 1970, M. Desautels avait travaillé à Ottawa à titre de membre important de l'équipe du Bureau qui était chargée du premier examen général de la gestion et du contrôle financiers au sein du gouvernement. L'éminent comptable du Québec était vérificateur général adjoint et avait acquis une expérience considérable de ce qui se passait à Ottawa dans le cadre d'échanges au sein du Bureau. Par la suite, M. Desautels a été conseiller auprès du vérificateur général du Québec. Il a aussi travaillé en vérification au niveau municipal, ce qui lui donne une connaissance exhaustive du secteur public. ♦

Pour la première fois, le gouverneme^{nt} normait un comptable du secteur privé, fondateur et premier président de l'Institut des comptables et des vérificateurs de la province de Québec.

Selon l'annuaire *Who's Who in Canada*, c'est surtout grâce à lui si, en 1904, le Parlement fédéral adopta une loi obligeant toutes les personnes dans les affaires à tenir des livres de compte. «Son premier geste, après avoir demandé à ses premiers subalternes de lui donner tous les détails concernant leur personnel et la vérification, a été d'examiner la *Loi du revenu consolidé et de la vérification* (Consolidated Revenue and Audit Act) et son application. Il a constaté que ni le personnel ni la vérification n'étaient satisfaisants et que l'on n'observait pas la loi de la façon voulue.» Il convainquit la Commission du Service civil d'établir des examens spéciaux d'entrée au Bureau de la vérification. Au cours des sept années suivantes, les rapports bien documentés de M. Gonthier insistaient sur le besoin d'améliorer et de normaliser les systèmes de vérification et de comptabilité des ministères. La *Loi du revenu consolidé et de la vérification* ne fut adoptée qu'en 1931; le système de comptabilité et de vérification qui existait alors fut remplacé par un contrôle fortement centralisé confié au ministère des Finances. À partir de ce moment, le vérificateur général eut pour rôle de vérifier et de faire rapport de ses constatations. C'est le Conseil du Trésor qui devenait le juge des intentions du Parlement et il arriva souvent qu'il passât outre aux critiques de M. Gonthier, particulièrement lorsqu'il s'agissait de Parlement sur les sommes votées.

M. Georges Gonthier, CA
Vérificateur général
1924 - 1939

M. R. Watson Sellar, CA
Vérificateur général
1940 - 1959

M. Watson Sellar, successeur de Gonthier, fut l'un des défenseurs de l'interprétation, par le Conseil du Trésor, de ce qui constituait un contrôle parlementaire adéquat, au cours du mandat de son prédécesseur. Avocat de formation, M. Watson Sellar se lança dans l'imprimerie avant de devenir le secrétaire particulier du ministre des Finances en 1924. Il fut l'un des auteurs de la *Loi du revenu consolidé et de la vérification de 1931* et pendant plusieurs années, le contrôleur du Trésor. À sa nomination au poste de vérificateur général, il commença immédiatement à perfectionner les pratiques du Bureau de la vérification et s'efforça de réduire le Rapport annuel. Il y élimina la répétition inutile de chiffres qui, dès lors, étaient reproduits dans les *Comptes publics*, et confia au contrôleur du Trésor la responsabilité de préparer les détails des dépenses et de s'occuper du personnel en cause. «Il s'agit de l'un des rares cas où un fonctionnaire se décharge de son travail et de la gestion de son personnel.»

Consent des points faibles de la Loi de 1931, M. Sellar avait conservé une ébauche du texte révisé dont il avait participé à la rédaction. La *Loi sur l'administration financière*, adoptée en 1951, déchargeait le vérificateur général de la responsabilité de vérifier les dépenses avant qu'elle ne soient faites, surtout par suite des nombreux rappels de M. Sellar. En outre, elle lui donnait le pouvoir de déterminer si les registres essentiels étaient tenus, et si les règles et procédures appliquées suffisaient à sauvegarder et contrôler les biens publics. S'inspirant de son prédécesseur, M. Sellar publia en 1954 le *Guide du Bureau de la vérification*, qui

M. Watson Sellar, n'est rendu. Au cours de cette période, le Comité des comptes publics (CCP) commença à se réunir chaque année en vue d'examiner et de commenter le Rapport du vérificateur général. «Le vérificateur général mérite une partie du crédit de cette activité, car M. Sellar s'est révélé un témoin franc possédant une connaissance encyclopédique de la loi et des comptes et, en plus, un témoin intéressant.»

Avant même d'être nommé vérificateur général, M. Maxwell Henderson, un comptable agréé qui avait mené une vie professionnelle active et remarquable dans l'industrie et le gouvernement, avait maintes idées au sujet du travail du Bureau de la vérification. La plus frappante était que le vérificateur général devrait être entièrement libre des contrôles centraux exercés sur l'organisation de son Bureau. Au cours de son mandat, l'Institut des comptables agréés de l'Ontario et l'Ordre des comptables agréés du Québec ont accordé au BVG le droit de former les stagiaires en comptabilité. Il commença la mise sur pied d'une vérification informatique et, au cours de son mandat, le Bureau de la vérification hérita d'un certain nombre de tâches d'envergure internationale, dont la nomination en 1966-1967, au Comité des Nations Unies.

Personnage enclin à la controverse, M. Henderson fit la déclaration suivante, qui parut dans le numéro d'avril 1973 du *Camazine* : «Le

M. Andrew Maxwell
Henderson, FCA
Vérificateur général
1960 - 1973

Le vendredi 10 mai 1878, le comte de Dufferin, troisième gouverneur général du Canada, apposait sa signature à une loi au nom de Sa Majesté et accordait ainsi la sanction royale à l'Acte pour *comptes publics*. Le Parlement créait ainsi le premier poste de vérificateur général du Canada et en définissait les fonctions.

Avant cette date, soit de 1855 à 1878, M. John Langton remplissait à la fois les fonctions de sous-ministre des Finances et de vérificateur. Il prit sa retraite lorsque le premier vérificateur général entra en fonction le 1^{er} août 1878.

Cette année, à l'occasion du 125^e anniversaire du Canada, il semble opportun de présenter un bref historique sur la carrière des vérificateurs généraux du Canada. Le présent article est en grande partie fondé sur un article paru dans la revue AG lors du centième anniversaire du Bureau en 1978. On a complété l'information puisée dans le livre de Norman Ward, intitulé *The Public Purse*, en y ajoutant les réalisations des trois derniers vérificateurs généraux.

M. John Lorn McDougall 1878 - 1905

À première vue, M. John Lorn McDougall n'était pas un candidat trop prometteur. Il était un marchand de bois du comté de Renfrew, en Ontario, et un ancien membre de l'Assemblée législative de l'Ontario et de la Chambre des communes. On le considérait comme un homme enthousiaste et sans trop de tact.

À titre de vérificateur et de contrôleur de l'émission des deniers publics, il entreprit une campagne tenace en vue d'établir la présentation du *Budget des dépenses* et de mettre sur pied un système de vérification. Il lui arriva fréquemment d'envoyer sur-le-champ, à des ministères, des lettres d'indignation, car il interprétait ses pouvoirs dans le sens le plus large.

«Puisque je suis le seul à examiner toutes les dépenses du gouvernement fédéral», dit-il en 1884 à un sous-ministre de l'Intérieur qui manifestait un peu d'inquiétude, «il me semble normal de prétendre que je ne dépasse pas les bornes de mes fonctions lorsque je donne des méthodes d'économie à suivre que me dicte ma vaste expérience.»

«Au cours du quart de siècle turbulent qu'il a passé à titre de vérificateur général ... il a posé les bases d'un système complet de vérification ... et élaboré une excellente méthode de divulguer l'information en détail à la Chambre des communes.» En 1888, au moment où M. McDougall recevait une augmentation de traitement, sir Charles Tupper déclara qu'il avait «exécuté ses fonctions de façon à mériter la confiance et l'approbation sincère de tous les membres du gouvernement.» Malheureusement, après avoir exercé ses fonctions pendant plus de 20 ans, «M. McDougall se montrait tellement sévère au sujet des ministères et des comptes que, en 1905, il n'avait d'autre choix que de se retirer en dominant sa démission.» Il prit sa retraite du Bureau de la vérification à la fin de la session de la législature de 1905.

M. John Fraser 1905 - 1919

bien avec les ministères. Il était satisfait des systèmes de comptabilité qui existaient dans la plupart des ministères et se montrait moins exigeant que McDougall.» Désireux de réduire le volume de son rapport annuel, qui dépassait alors deux mille quatre cents pages, il demanda que l'on résume certaines listes de paie et ne fit pas imprimer toute la correspondance qu'il échangeait avec les divers ministères. Il n'était pas du tout un mauvais vérificateur pour ce qui est des travaux courants du Bureau; cependant, il n'était pas un McDougall, et son calme soulevait moins de controverses. «En toute justice à l'égard de Fraser ... il attirait régulièrement l'attention du Parlement sur les infractions à la loi, ainsi qu'il l'entendait... et celui-ci faisait la sourde oreille.» Vers la fin de sa carrière, son poste d'agent indépendant du Parlement devint de plus en plus indéfini.

M. Edward D. Sutherland
1919 - 1923

À la mort de M. Fraser en 1919, après une longue maladie, M. Edward D. Sutherland, le vérificateur général adjoint, lui succéda. Lors de la création du Bureau du vérificateur général, le 1^{er} août 1878, il avait été muté du Bureau du Receveur général et avait gravi tous les échelons. Il avait été nommé lieutenant du 43^e régiment en 1889, devint major en 1902 et membre du *Imperial Service Order* en 1906. D'à peine un an le cadet de M. Fraser, il dut prendre un congé de maladie après seulement trois années au Bureau et pour y laisser sa marque. Le système bien personnel que M. McDougall avait mis sur pied, qui fonctionnait bien avec un gouvernement peu complexe et des dépenses globales minimales, ne convenait plus, vu la croissance formidable du gouvernement et ses dépenses au cours des années de guerre.



Les vérificateurs généraux du Canada 1878 - 1992



John Lorn McDougall



John Fraser



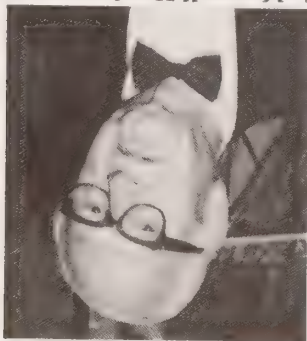
Edward D. Sutherland



Georges Gonthier, CA



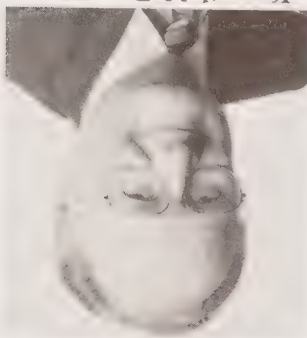
R. Watson Sellar, CA



A. Maxwell Henderson, FCA



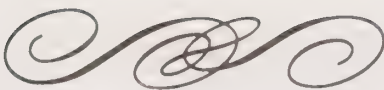
James J. Macdonell, FCA



Kenneth M. Dye, FCA



L. Denis Desautels, FCA



l'accent sur des aspects différents. Alors qu'auparavant l'on visait avant tout à prévenir la fraude et à donner l'assurance de la probité, on s'enlignait désormais sur la tâche plus complexe de fournir au Parlement l'information qu'il doit détenir sur la gestion gouvernementale, s'il doit conserver un contrôle réel des deniers publics.

Au fil des ans, le principe voulant que le Bureau soit un instrument du Parlement s'est précisé. Il s'est exprimé clairement dans la *Loi de 1977 sur le vérificateur général*, laquelle a élargi considérablement l'étendue des vérifications. Le Bureau du vérificateur du Canada a joué un rôle prépondérant quant à la responsabilité accrue du gouvernement envers la population qu'il représente et dont il administre les deniers. ♦



Les hauts fonctionnaires du bureau en 1930. Le vérificateur général Georges Gonthier est assis au centre, dans la première rangée.

Le saviez-vous?

- Bien que le Bureau ait été créé en 1878, le premier exercice n'a eu lieu qu'en 1879-1880. Voici quelques données sur le premier exercice du Bureau (les données de l'exercice 1991-1992 sont indiquées entre parenthèses) :
- Il y avait 16 employés au Bureau, y compris le vérificateur général (641).
- Le salaire moyen était de 1 060 \$ (66 000 \$), y compris les avantages sociaux.
- Les frais de déplacement du personnel de vérification et du personnel administratif s'élevaient à 234,22 \$ (2,3 millions de dollars).
- La dotation en personnel et les augmentations salariales devaient être autorisées par décret (employeur distinct qui peut embaucher lui-même son personnel).

De plus ...

Au cours de l'exercice 1891-1892, le Bureau de l'Auditeur, comme on l'appelait à l'époque, avait acheté du papier de diverses qualités pour la somme de 52,76 \$, de quoi occuper ses grattes-papier avec toute une papeterie! En effet, on incluait alors dans le Rapport annuel toute la correspondance que l'Auditeur échangeait avec les hauts fonctionnaires et simples citoyens ainsi que la liste de tous les articles achetés.

- Devrait-on revenir à nos méthodes d'antan? En 1897, le Bureau a dépensé 1,20 \$ pour l'achat d'une demi-douzaine de sifflets.

Combien de fois vous a-t-on dit que le Rapport annuel était trop volumineux? Soyez heureux que vous n'ayez pas eu à lire le Rapport de 1923. Il comptait 3 372 pages!

Macdonell.

En août 1979, Macdonell formula d'autres critiques concernant l'absence d'imputabilité du gouvernement : «Le Budget des dépenses, dans sa forme actuelle, est plus qu'insuffisant – il fausse même les données.» Il enchaînait : «Lorsqu'on s'aperçoit que ces deux séries de documents sont les principaux outils par lesquels le gouvernement est imputable au Parlement de la manière dont il dépense les deniers publics, il ne faut pas être surpris que la Commission Lambert ait eu des remarques virulentes à l'égard du système d'information et d'imputabilité... Les représentants élus n'ont plus le contrôle efficace des deniers publics.»

Au début de novembre 1981, le Comité des comptes publiques envisagea la question de la réforme du *Budget*. Les députés déclarèrent qu'ils étaient préoccupés par l'exactitude et la cohérence de l'information.

En décembre 1981, le CCP se réunit pour étudier le Rapport annuel de Kenneth Dye. À l'époque, Dye exprima sa principale inquiétude : l'absence de principes comptables généralement reconnus pour le gouvernement. Il avançait l'idée que les divergences d'opinion entre le Bureau et le gouvernement sur ce qui devait faire l'objet de la vérification s'expliquaient du fait que l'on n'avait pas clarifié les objectifs en matière de rapports financiers ni élaboré de principes comptables généralement reconnus. Le CCP fit remarquer que ces divergences entre le vérificateur général et le gouvernement ne devaient pas persister d'année en année et qu'il était surpris que l'opinion d'un juriste n'ait pas été obtenue pour résoudre ces difficultés. Un membre du comité compara la situation à celle d'une entreprise qui continuerait de suivre une politique contre l'avis de son vérificateur; une telle société pourrait difficilement maintenir la confiance de ses actionnaires.

Dye déclara que si le gouvernement prenait des mesures pour résoudre les problèmes qu'il avait décelés, il n'aurait pas à publier à nouveau des réserves dans les *Comptes publics*. Le contrôleur général Harry Rogers répondit qu'il s'attendait à lire les mêmes réserves dans l'Opinion du vérificateur général l'année suivante. Malheureusement, la prophétie de M. Rogers s'est réalisée non seulement l'année suivante, mais toutes les autres années subséquentes, jusqu'à nos jours.

Conclusion

Depuis la création du Bureau de la vérification en 1878, chacun des vérificateurs généraux estima que son devoir envers le Parlement ne consistait pas uniquement à s'assurer que la dépense des deniers publics était dûment autorisée par ce même Parlement. Chacun était d'avis que sa responsabilité ne se limitait pas à attester la légalité des dépenses. Progressivement, au cours du dernier siècle, et d'une façon radicale en 1977, on a mis

Cela convenait fort bien à Henderson. Lui-même avait en 1967, dressé l'ébauche d'une loi, en réponse à une requête du Comité des comptes publics; il avait joint cette ébauche à son Rapport annuel de mars 1970, après avoir attendu vainement la réaction du gouvernement. La propre ébauche de texte législatif du gouvernement, Le Projet de loi C-190, fut déposée à la Chambre des communes en novembre 1970. Perçu comme une atteinte pour affaiblir le vérificateur général, ce projet de loi souleva assez d'indignation de la part du public qu'il semblait opportun de la part du gouvernement de le laisser agoniser.

En 1971, l'un des buts poursuivis par Maxwell Henderson était atteint lorsque le gouvernement annonça que la présentation des *Comptes publics* serait devancée et que ce document serait dorénavant déposé dans les six mois précédant la fin de l'exercice financier.

En 1975, le rapport sur l'étude des Comptes du Canada, entreprise du Comité interministériel du Conseil du Trésor, énonça 41 recommandations après un examen des questions de comptabilité et de contrôle financier qui touchaient l'ensemble du gouvernement. Plusieurs de ces recommandations exigeaient des mesures législatives et la plupart soulevait des interrogations fondamentales quant aux principes comptables que l'on devrait respecter au gouvernement. Le rapport proposait également des modifications aux états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Cette étude était la première réévaluation importante des pratiques comptables du gouvernement depuis les années 20.

Deux autres études incitèrent le gouvernement à s'orienter vers une imputabilité accrue. En 1973, le nouveau vérificateur général, James J. Macdonell, annonça la création d'un comité indépendant chargé d'étudier toutes les fonctions dévolues à son Bureau. Au bout de 17 mois, le comité, présidé par J. R. M. Wilson, déposa son rapport le 14 avril 1974. L'étude formulait 47 recommandations.

Les *Comptes publics de 1976* constituaient une première étape vers la mise en oeuvre des recommandations du Comité Wilson concernant la responsabilité du VG à l'égard des états financiers du gouvernement. Ce comité avait recommandé que le VG formulât toute réserve qu'il pût avoir et que dans son rapport sur les états financiers du Canada, il exprimat son opinion sur la justesse de l'information financière, sur sa fidélité aux principes comptables énoncés ainsi que sur sa conformité aux méthodes comptables de l'année précédente. En 1976, les observations du vérificateur général furent donc incluses et dans les *Comptes publics* et dans son Rapport annuel.

En 1976, le vérificateur général fit une déclaration à la Chambre des communes : « Je m'inquiète sérieusement du fait que le Parlement – et en réalité, le gouvernement

– ne contrôle plus de façon efficace l'utilisation des deniers publics, ou semble près de perdre ce contrôle. » Cette opinion, le réquisitoire et la mise en garde les plus sévères jamais adressées par un vérificateur général du Canada, incita le gouvernement à agir. On créa un deuxième groupe d'étude influent, la Commission royale d'enquête sur la responsabilité et le contrôle financier, présidée par Allen T. Lambert. En 1979, la Commission publia un rapport au verdict accablant : « ... nous sommes profondément convaincus que l'important malaise qui envahit la gestion du gouvernement provient... d'un affaiblissement marqué et parfois d'une rupture presque complète, des rapports d'imputabilité... » Ensuite, la Commission poursuivait : « nous croyons toutefois qu'une gestion prudente et responsable contribuera à permettre au gouvernement de remplir ses obligations générales envers la population. »

La Loi de 1977 sur le vérificateur général



L'honorable Robert Andras et le vérificateur James J. Macdonell célèbrent à l'occasion de l'adoption de la Loi sur le vérificateur général.

En 1977, les recommandations du Comité Wilson furent concrétisées par l'octroi d'un mandat élargi, prescrites par la *Loi de 1977 sur le vérificateur général*, dans laquelle le Parlement définissait enfin le rôle et les responsabilités du vérificateur général. Les lois furent mises à jour pour refléter les changements considérables qui, au cours des années, avaient touché les opérations, la gestion ainsi que les méthodes de comptabilité et de vérification.

La Loi susmentionnée enchaînait dans la législation canadienne l'indépendance du vérificateur et l'étendue de la vérification dont il devait s'acquitter. Ce mandat était beaucoup plus vaste que celui que lui avait conféré la *Loi sur l'administration financière*. Son droit d'accès à l'information était également accru, et il se vit octroyer de nouveaux pouvoirs relativement aux sociétés d'Etat.

Aussi, en 1977, l'honorable Robert Andras, président du Conseil du Trésor, annonça la création d'un nouveau poste, celui de contrôleur général du Canada. Cette

et la vérification, mais encore renforcée-t-elle toutes les pratiques pertinentes grâce à une définition législative concise de la structure et du rôle des institutions mandatées dans les domaines de la politique financière, de la vérification et de la comptabilité publiques. Elle précisa les fonctions du Bureau de la vérification, du Conseil du Trésor, du Contrôleur du Trésor ainsi que du gouverneur en conseil.

La principale caractéristique de la Loi sur l'administration financière fut d'accélérer le processus de centralisation du contrôle financier, amorcé en 1931. Elle déchargeait le vérificateur général de quelque responsabilité qui lui restait relativement à la vérification des dépenses non entamées de même qu'elle élargissait les pouvoirs du contrôleur du Trésor et ceux du Conseil du Trésor. En départageant les fonctions et en les attribuant à des entités distinctes, la LAF de 1951 non seulement rendit obligatoire un système de contrôle financier, mais encore facilitait-elle grandement la surveillance du Parlement à cet égard.

Développements observés jusqu'à nos jours

Le 19 avril 1961, dans son deuxième rapport, le Comité des comptes publics présenta à la Chambre des communes une proposition en faveur d'un nouveau contenu et d'une nouvelle présentation pour les *Comptes publics*, proposition qu'elle approuva. Essentiellement, cette proposition recommandait que la Partie I fût divisée en deux volumes; le premier présenterait des rapports sommaires et des états financiers tandis que le second renfermerait des précisions sur les revenus et les dépenses.

En 1964, la présence d'un état sommaire des comptes pour l'ensemble du pays fut la première reconnaissance du fait que le Parlement et que les personnes qui produisaient les *Comptes publics* n'en étaient pas les seuls utilisateurs. Vers 1965, les Comptes présentèrent de l'information additionnelle sur les coûts des congés de l'étude, des états sur les comptes débiteurs ainsi que des états sommaires sur les dépenses et les comptes débiteurs.

Les années 60 furent témoins d'un changement dans le ton des relations entre le vérificateur général et le gouvernement, relations qu'avait établies Watson Sellar. Le ton des rapports, sous le mandat du nouveau vérificateur général Maxwell Henderson, fut empreint d'adversité. Le gouvernement Trudeau estimait que Henderson outrepassait les limites de son mandat; le vérificateur général était convaincu qu'il ne faisait que son devoir. Vers 1970, le gouvernement était fin prêt à ébaucher une loi qui définirait exactement ce que le VG pouvait faire et ce qu'il ne pouvait pas faire.

Amorcée sous l'inspiration de Watson Sellar, cette innovation constituait la première étape en vue de redorer le blason du Bureau. M. Sellar évalua le fonctionnement de son organisation et conclut qu'il était souhaitable d'apporter des changements à certaines pratiques, notamment à la présentation matérielle de son Rapport à la Chambre des communes. Tous les changements qu'il avait proposés visaient à faciliter le contrôle parlementaire.

D'abord, les agents de la vérification seraient détachés à la grandeur de la fonction publique, de sorte que le Bureau n'aurait plus à attendre qu'on lui envoie les documents nécessaires avant d'entreprendre son travail. Deuxièmement, ce serait désormais le contrôleur du Trésor qui produirait les *Comptes publics*, ce qui éliminerait la tenue inutile d'une double comptabilité, à la fois dans le Rapport du VG et les comptes du ministère des Finances. Enfin, M. Sellar proposa que le nouveau Rapport du vérificateur général comprît ses commentaires et critiques sur les opérations financières.

Ainsi en 1943, dans un effort de rationalisation, le Rapport du vérificateur général et les *Comptes publics* ont été condensés en un volume comprenant quatre volets : une introduction contenant une analyse des opérations financières; la Partie I, exposant un bilan et d'autres états vérifiés et certifiés par le VG; la Partie 2, exposant les états sommaires des recettes, des dépenses et des crédits certifiés par le VG ainsi que des détails sur les opérations des ministères; enfin, la Partie 3, renfermant le Rapport du vérificateur général. Les *Comptes publics* de 1943 présentaient, pour la première fois, un bilan de données comparatives pour les deux années précédentes.

À la fin de la Deuxième Guerre mondiale, le rôle du gouvernement fédéral s'était substantiellement élargi par rapport à ce qu'il était avant l'éclatement du conflit. La Chambre des communes ressortit de la guerre en position de force. Elle gagna du terrain dans le combat pour l'obtention du contrôle financier, grâce à l'appui d'un vérificateur général énergique dont les rapports continuaient de présenter les faillites qui minaient le contrôle financier et grâce à une nouvelle attitude face à la capacité dont jouissait le gouvernement de lever et de dépenser des sommes en apparence illimitées.

La Loi sur l'administration financière de 1951

Le regain d'intérêt pour les dépenses publiques qui avait caractérisé les années de guerre mit finalement en évidence les faiblesses de l'examen des finances. La nécessité d'apporter des améliorations à la vérification parlementaire et aux rouages administratifs donna lieu à l'adoption d'une loi importante, la Loi de 1951 sur l'administration financière (LAF). Non seulement cette loi remplaça-t-elle la Loi de 1931 du revenu consolidé

l'état du Fonds du revenu consolidé et de tout autre compte ou fonds spécial; au besoin, tout autre compte ou toute autre question pour indiquer quels étaient le passif et l'actif réels à la date du relevé.

Essentiellement, la Loi visait un objectif : un contrôle centralisé de toutes les entrées et sorties de fonds publics et une vérification exclusive des éléments que l'on devait signaler à la Chambre des communes. Les députés qui la composaient pouvaient, tous les ans, étudier le *Budget* de l'année à venir et les comptes de l'année écoulée. Le vérificateur général se vit investir du pouvoir de vérifier les comptes des dépenses projetées et ceux des dépenses engagées, ce qui en faisait non seulement un vérificateur mais également un contrôleur de l'émission des fonds publics.

De 1880 à 1940

Cette période peut être définie comme une ère marquée dans les faits par l'indépendance des ministères vis-à-vis le contrôle central, en dépit d'une législation qui, théoriquement, prévoyait l'inverse. Entre 1911 et 1921, le Bureau de la vérification lâcha prise alors que le CCP lui aussi demeura dans l'ombre. En revanche, le pouvoir exécutif se renforça. Comme le faisait remarquer le député Rodolphe Lemieux à la Chambre des communes en 1919, pendant la Première Guerre mondiale, « le gouvernement avait dépensé l'argent librement... » Le contrôle fiscal qui, de fait, avait existé pendant et après la guerre était exercé par le pouvoir exécutif, et non plus par le Parlement. À la fin de la guerre, lors de l'abrogation des lois prévoyant des mesures d'urgence, le pouvoir de l'exécutif s'effondra, mais il aborda la période d'après-guerre, fort de plusieurs années de liberté. Le Bureau de la vérification et le CCP étaient sur leur déclin à l'aube des années 20.

Au cours de cette décennie, le consensus sur la nécessité d'un changement grandissant à la Chambre des communes, au Bureau de la vérification et au sein du pouvoir exécutif. On s'entendait également sur deux questions : il devrait y avoir un système comptable uniforme applicable dans tous les ministères ainsi qu'un système d'évaluation plus précis du montant que chaque ministre devrait demander au Parlement tous les ans, pour éviter tant les évaluations excessives que les dépassements de crédits. Il fallait donc savoir comment ces changements seraient réalisés.

En 1930, lorsque R. B. Bennett devint premier ministre tout en demeurant ministre des Finances, il se plaignit devant le Parlement que la tenue des comptes du Canada fut telle qu'il lui était impossible d'établir de façon certaine quelle était la situation financière du gouvernement. Cette situation insatisfaisante aboutit en 1931 à la nouvelle *Loi du revenu consolidé et de la vérification*, qui redéfinissait le Bureau de la vérification et démantelait pratiquement le système de comptabilité et de vérification existant en le remplaçant

par un système fortement centralisé administré par le ministère des Finances.

Une nouvelle charge, celle de contrôleur du Trésor, fut créée. Le ministre des Finances devait en assumer la responsabilité. Les agents comptables et leur effectif furent placés sous son autorité de sorte que les services comptables furent centralisés sous sa tutelle. Aucun ministère ni direction administrative ne pouvaient émettre de chèque sans le sceau du contrôleur, ainsi on retourna aux ministères le pouvoir d'émettre des chèques et partant, leur indépendance vis-à-vis le contrôle central. Le rôle du contrôleur était de s'assurer que les sommes votées par le Parlement étaient utilisées aux fins prévues et qu'aucun montant destiné à un but particulier n'était dépensé. Le pouvoir individuel des ministères s'en trouvait donc grandement réduit.

La *Loi de 1931* modifia les fonctions du vérificateur général. D'abord, on lui retira son pouvoir de contrôle; il cessa donc d'exercer un contrôle sur la question des deniers publics. Deuxièmement, il n'avait plus l'autorité de mettre en garde contre ce qu'il considérait une dépense indue; en d'autres mots, il pouvait seulement vérifier et faire rapport sur ses constatations. Troisièmement, son domaine de vérification fut étendu, car après 1931, il ne devait plus demander l'autorisation du ministre des Finances pour sonder divers comptes qui ne figuraient pas dans le volume principal des *Comptes publics*. Tous les états financiers des *Comptes publics* devinrent sa chasse gardée. Toutefois, les pouvoirs conférés par les textes législatifs au Bureau de la vérification furent substantiellement réduits en 1931, d'une part, parce que le Bureau n'avait pas rétabli sa réputation, laquelle s'était ternie dans les années 20, et d'autre part, parce qu'au fil du temps avaient surgi de nouvelles théories sur les pouvoirs qu'il devait détenir pour vérifier.

1940-1946

Jusqu'en 1920, il y avait eu peu de modifications à la présentation et au contenu des *Comptes publics*. On avait fixé au 31 mars la date de clôture de l'exercice financier; et en 1911, on avait introduit un nouvel état, le Compte de caisse, ancêtre de l'État des opérations actuel.

Cependant, un changement important fut apporté aux rapports lorsque Watson Sellar fut nommé vérificateur général en 1940. Au cours des mandats de ses prédécesseurs, plus particulièrement sous Georges Gonthier, les rapports du VG étaient de gros volumes ou des séries de volumes qui renfermaient tous les comptes publics, les commentaires du VG ainsi que sa correspondance avec les ministères. Au début de la guerre, le volume du Rapport diminua au point d'atteindre la dimension d'une mince brochure.

John Langton, homme d'une habileté et d'une intégrité remarquables, fut choisi comme premier vérificateur général du Canada.



qu'il ne fût pas totalement indépendant du pouvoir exécutif, il avait une conception large de ses devoirs, qui incluait non seulement la vérification des dépenses engagées mais encore celle des dépenses proposées. À cet égard, lui et William Lyon MacKenzie, le président du Comité des comptes publics, estimaient que les ministères ne devaient pas dépenser d'argent sans l'approbation préalable de l'assemblée. Cette question, et celle du caractère incomplet des Comptes publics, menèrent à la création en 1882 d'une commission royale d'enquête, la première de toute une série de commissions sur la gestion financière.

Les travaux de la Commission aboutirent principalement à l'adoption de la *Loi de 1864 sur la vérification*, qui modifiait la Loi de 1855 du même nom.

Grâce à cette nouvelle loi, le conseil de vérification comptait dorénavant sept membres au lieu de trois, ce qui le libérait de la tutelle des trois fonctionnaires les plus concernés par les questions financières. Ce n'était plus le sous-inspecteur général, mais le vérificateur qui en assumait la présidence; c'est également lui qui était chargé de la vérification finale de tous les ministères. Ces pouvoirs ont également été élargis lorsqu'on lui permit de signaler au ministre des Finances les dépenses non autorisées.

On donna au conseil de vérification le pouvoir d'établir la méthode de tenue de livres. Il devait également préparer le volume annuel des *Comptes publics* aux fins de présentation à l'assemblée par le ministre des Finances. Enfin, le Budget de chaque exercice financier devait être déposé avant que les dépenses ne soient engagées. Ainsi, vers 1864, le régime assurant la suprématie parlementaire était presque entièrement en place.

Confédération : 1867

L'une des premières lois présentées au nouveau Parlement canadien portait sur la perception et la gestion des recettes, la vérification des comptes publics et la fiabilité des comptables du secteur public. La Loi

Le 10 mai 1869 étaient déposés les Comptes portant sur la première année complète de fonctionnement du nouveau gouvernement qu'avait instauré la Confédération. Ils étaient assortis d'un rapport présenté par Langton. Ce document témoignait des difficultés liées au transfert de pouvoirs entre les sphères de compétences et à l'établissement d'un système de comptes uniforme pour tout le pays, là où avaient déjà existé divers systèmes provinciaux.

L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, maintenant connu sous le nom de *Loi constitutionnelle*, établit un Fonds du revenu consolidé ou Trésor public. Toutefois, ce fut la *Loi du revenu consolidé de 1868* qui précisait qu'un état financier sur le Trésor devait être inclus dans les *Comptes publics*. En outre, ce fut la première loi qui fixait le contenu et la présentation des Comptes. Par le truchement de cette loi, il devenait obligatoire de faire rapport sur des éléments négatifs, par exemple il faudrait désormais signaler à l'attention du Parlement tout chèque émis sans l'autorisation du vérificateur.

Le Bureau du vérificateur général : 1878

Lors de la création du Bureau du vérificateur général en 1878, le Parlement acquit encore davantage d'influence sur les décisions reliées aux dépenses du pouvoir exécutif. Le haut fonctionnaire en poste était un allier potentiel de la Chambre des communes et du CCR, et son Rapport annuel ouvrait de nouvelles perspectives à tout député chercheur.

La *Loi de 1878 sur la vérification* stipulait que le vérificateur devait être un fonctionnaire indépendant du Parlement. Cette loi abrogea le ministère du Receveur général en tant qu'organisme distinct et l'intégra au ministère des Finances. Elle statua que les *Comptes publics du Canada* devaient être tenus par le ministre des Finances, au moyen d'un système de tenue de livres à partie double. Les *Comptes* devaient contenir de l'information indiquant : l'état de la dette publique et les montants imputés à l'égard de chacun des travaux pour lequel une partie de la dette avait été contractée;

en une seule province. Le Rapport de Lord Durham recommandait également l'établissement d'un Trésor public, fonds qui regrouperait les revenus auparavant mis à la disposition des deux Canadas.

De même, le rapport préconisait que les projets de loi sur les crédits ainsi que les projets de loi levants de nouveaux impôts fussent le fait de l'assemblée, et non du conseil exécutif, et qu'aucun ne vit le jour sans la recommandation préalable du gouverneur de l'assemblée.

1840-1867

Pour qu'il y ait un gouvernement responsable, il faut que la structure des ministères permette aux ministres d'exercer un contrôle dont ils peuvent être tenus responsables en faisant rapport à l'assemblée législative; que les besoins du gouvernement pour l'année ultérieure soient systématiquement évalués; qu'il existe une autorité centrale chargée de libérer des fonds publics pour financer les activités du gouvernement et pour vérifier les dépenses au pègne fin; et enfin, que la transparence des comptes publics en facilite la consultation par les députés. Dans la Province unie du Canada, vers 1867, on répondait à tous ces critères d'une façon ou l'autre, grâce à la nomination d'un gouverneur général chargé de concrétiser les intentions exprimées dans le Rapport de Lord Durham.

En 1841 et en 1842, l'assemblée constitua des comités spéciaux pour étudier le *Budget* et les questions connexes. En 1843, on créa un comité des comptes publics à qui l'on confia l'étude des comptes portant sur la période comprise entre 1841 et 1843. On lui demanda également d'évaluer l'état réel des recettes et des dépenses de la province.

En 1849, on adopta une loi qui exigeait la tenue de comptes publics à l'aide de livres comptables à partie double. En 1851, on publia les *Comptes publics* dans un volume distinct, et l'année suivante, le système de comptabilité à partie double avait évolué au point où il contenait un bilan distinct appelé *Statement of Affairs of the Province of Canada*. En 1855, ce bilan était devenu le premier tableau des *Comptes publics*.

En 1853, le comité des Comptes publics se vit conférer un statut permanent et fut officiellement nommé le Comité permanent des comptes publics (CCP). Il publia des recherches fouillées sur les recettes et les dépenses publiques, la gestion des fonds reçus et la reddition des comptes qui en résultait. En 1854, William Lyon MacKenzie, l'ancien dissident, fut choisi comme président du comité, créant un précédent qui allait devenir une tradition beaucoup plus tard, soit la nomination comme président d'un membre de l'opposition.

Le Comité commença par étudier les conséquences d'un incendie qui venait de détruire les édifices du Parlement à Québec. Sa tâche consista à faire enquête sur la sécurité des comptes et des dossiers de la province, en ce qui a trait au péril que représentaient les incendies, et à la vérification ou l'inspection des comptes par l'inspecteur général. Concluant que ces dossiers n'étaient pas adéquatement protégés contre les risques d'incendie, le Comité en vint à étudier la façon dont les deniers publics étaient protégés contre d'autres dangers. Le fruit de son enquête donna à réfléchir : le ministère des postes, créé en avril 1851, n'avait jamais transmis ces comptes à l'inspecteur à des fins de vérification ou d'étude; et le comptable des livres du receveur général n'avait jamais, sur une période de plus de cinq ans, fait la balance de ses livres, ni ne lui avait-on demandé de le faire.

Le Comité en conclut que l'assemblée s'était trompée en croyant que le contrôle sur la levée, la dépense et la comptabilité des fonds publics pût être délégué à un responsable du pouvoir exécutif.

Le Comité de 1854-1855 critiqua les pratiques en usage et établit certains principes, mais il ne proposa aucune mesure législative susceptible de corriger les abus qu'il avait mis au jour. Néanmoins, le premier exemple de texte législatif moderne en matière de finances dans les affaires publiques du Canada, soit la *Loi de 1855 sur la vérification*, naquit de ses délibérations. Cette loi constituait une étape importante en vue du contrôle des finances par l'assemblée législative. Ses objectifs étaient simples : assurer une vérification plus centralisée, un système complet de comptes publics ainsi qu'un contrôle plus centralisé des dépenses.

Un conseil de vérification, composé de trois fonctionnaires dotés de charges précises, fut constitué pour faciliter le contrôle des finances par le Parlement. Le sous-inspecteur général était responsable de la tenue des comptes publics et de la vérification des dépenses de certains ministères. Il incombait au commissaire des Douanes de vérifier et d'examiner les déclarations de douanes et d'accise. Quant au vérificateur, il était chargé d'examiner tous les autres ministères et institutions financées au moyen de fonds publics.

Toutefois, la vérification devait demeurer une fonction du pouvoir exécutif et aucune disposition ne prévoyait la présentation régulière de rapports à l'assemblée. De même, les principaux ministères qui percevaient des recettes étaient encore autorisés à les dépenser avec peu de restrictions, ne transférant au Trésor que les recettes nettes. Comme le décrit l'historien Herbert Ball dans son livre intitulé *John Langton and the Canadian Audit Office*, le régime financier de 1855 reposait «sur les sables mouvants de la responsabilité ministérielle.»

John Langton, l'homme qui avait été choisi pour être le premier le vérificateur en vertu de la nouvelle loi, était d'une habileté et d'une intégrité remarquables. Bien

L'histoire des comptes publics au Canada

par Jeff Greenberg, directeur, rapports financiers du gouvernement fédéral et comptes publics, et Leslie Goddard, rédactrice en chef, *Options*

Introduction

Norman Ward, dans son livre intitulé *The Public Purse : A Study in Canadian Democracy*, soutient que deux conditions doivent être remplies pour qu'un gouvernement mette en application les principes fondamentaux de responsabilités financières et parlementaire : la présence d'une assemblée représentative et la présentation à celle-ci d'un rapport sur les opérations financières de ce gouvernement.

À la fin du XVIII^e siècle, ces conditions existaient déjà en Amérique du Nord britannique. En effet, le Parlement britannique avait doté la Nouvelle-Écosse d'une assemblée en 1758, l'Île-du-Prince-Édouard en 1773 et le Nouveau-Brunswick en 1784. En outre, en 1791, il avait adopté l'*Acte constitutionnel*, lequel créait le Haut-Canada et le Bas-Canada, dotés chacun de leur propre gouvernement. La première condition était donc remplie. La deuxième le fut en 1792 lorsque le receveur général du Haut-Canada, Jonathan Winslow, prépara les premiers états comptables sommaires. Fait intéressant à constater, le *Budget* de l'époque fut déposé en même temps que les états de compte, soit bien après la fin de l'année.

En général, l'histoire de la reddition de comptes sur la dépense des deniers publics apparaît vague avant 1840. En 1796, on créa le poste d'inspecteur des comptes publics. Entre autres fonctions, celui-ci devait enregistrer toutes les recettes et s'assurer qu'aucune déduction n'était allouée sans autorisation légale, que tous les paiements étaient appuyés par les documents pertinents, que l'inspecteur lui-même avait signé les garanties autorisant les comptes publics et qu'il avait bien examiné et signé tous les comptes présentés à l'assemblée ou au conseil exécutif. Ainsi, une seule personne remplissait à la fois les fonctions aujourd'hui dévolues au ministre des Finances, au contrôleur général, au vérificateur général et au receveur général. L'établissement d'une assemblée en Amérique du Nord britannique marque les débuts d'une longue polémique entre celle-ci et le pouvoir exécutif, à savoir qui des deux assurerait le contrôle des deniers publics dans chaque province. Le pouvoir exécutif, la Couronne, contrôlait la perception des recettes tandis que l'assemblée fit valoir qu'elle seule avait le pouvoir d'autoriser les dépenses.

Ce différend sur la question de la responsabilité financière culmina au seuil des années 1800, lorsque le pouvoir exécutif de chacune des provinces constata que les recettes provenant de la Couronne ne suffisaient pas à ses besoins, et qu'il lui fallait faire appel à son assemblée pour demander des fonds supplémentaires. Il s'ensuivit une série de disputes sur la responsabilité du contrôle des deniers. Finalement, le point de vue de la responsabilité des assemblées l'emporta lorsqu'en 1831, les recettes qui auparavant revenaient à la Couronne leur furent dévolues.

La controverse sur le mode de contrôle que l'assemblée devait exercer sur ces recettes persista. En 1835, William Lyon Mackenzie écrivait, à titre de président du comité spécial de l'assemblée des griefs : «L'assemblée... ne peut examiner les comptes... en raison de leur présentation confuse et insatisfaisante; et tout comme pour le conseil exécutif, la loi ne reconnaît pas ses membres comme vérificateurs des comptes. Ceux-ci, d'ailleurs, ne méritent pas davantage la confiance du public à titre de conseil de vérification. «La solution serait de créer un conseil de vérification dont les fonctions seraient régies par un règlement bien conçu émanant d'un gouvernement responsable : un tel conseil sauverait le pays pendant des milliers d'années à venir.»

Cette première expérience canadienne illustre la volonté des législateurs de détenir le contrôle des deniers publics et d'être doté d'un vérificateur général indépendant et puissant. Les principes fondamentaux de contrôle sur l'appropriation et la vérification étaient établis pour faire contrepoids aux pouvoirs exercés par le gouverneur et son conseil.

Le Rapport de Lord Durham

En 1837, Louis-Joseph Papineau prit la tête d'une révolution au Bas-Canada avec l'intention d'instaurer une république française sur les rives du Saint-Laurent, alors que William Lyon Mackenzie mena une révolte contre le pouvoir officiel en place au Haut-Canada. Dans les deux conflits, la question du contrôle des deniers publics était un point en litige. En 1838, on dépêcha Lord Durham pour gouverner le Canada et pour évaluer la situation politique en Amérique du Nord britannique. Il adopta une attitude clémentine à l'égard des rebelles, attitude pour laquelle il fut d'ailleurs blâmé dans la métropole. Au bout d'un séjour de cinq mois seulement, il donna sa démission. Toutefois, le rapport qu'il présenta donna naissance à l'*Acte d'union* de 1840, loi qui unit le Haut-Canada et le Bas-Canada

tâches évoluent constamment pour nous permettre de nous adapter au monde qui nous entoure. Ce que je retiens de ces lectures, c'est que, malgré l'énorme évolution qu'a connue notre travail, nos objectifs sont demeurés les mêmes. Le gouvernement a évolué considérablement depuis 1967, de même que le Bureau. Sans pareille évolution, le Bureau serait rapidement devenu désuet. Le monde autour de nous change sans cesse. La fonction publique se réorganise pour s'adapter à la compression des ressources. Les préoccupations et les besoins d'information des députés diffèrent de ceux de leurs prédécesseurs. Le Bureau du vérificateur général s'efforce de répondre à ces besoins nouveaux. Nous revoyons nos méthodes, notre structure organisationnelle, nos liens avec le gouvernement et le Parlement et même la façon dont nous préparons nos rapports, tout cela pour continuer à travailler à l'amélioration de l'administration publique et de la reddition des comptes. Nous sommes tous (chaque peuple, chaque organisation et chaque pays) ambivalents à l'égard du changement: nous le recherchons mais nous y opposons souvent une résistance. Mais un coup d'oeil sur l'histoire du Bureau suffit pour nous rappeler que le changement fait partie de notre tradition et que, depuis 114 ans, la reddition des comptes et le bon gouvernement constituent à la fois notre héritage et notre but. ♦

James J. Macdonnell

L. Denis Desautels, FCA



L'ancien vérificateur général Ken Dye en compagnie de son successeur Denis Desautels.



L'ancien sous-vérificateur George Lang en compagnie des vérificateurs généraux James J. Macdonnell, Ken Dye et Maxwell Henderson.



L'ancien vérificateur général James J. Macdonnell en compagnie de Sonja Sinclair, auteur de Cordial But Not Cozy, et de Mme Watson Sellan, veuve du cinquième vérificateur général du Canada.



Réflexions

En juillet, les Canadiens célèbrent le 125^e anniversaire du pays, et le Bureau du vérificateur général du Canada marque ses 114 ans de vérification au service du Parlement. Il convient de réunir ces événements puisque, après tout, une des parties du serment de la Confédération promettait «Paix, ordre et bon gouvernement» (*Loi constitutionnelle de 1867*). Je crois que nous pouvons certainement associer le travail du Bureau avec le troisième élément du serment.

Notre Bureau constitue une petite mais importante partie du processus démocratique. Nous pouvons être fiers de la façon dont notre travail contribue au bon gouvernement des Canadiens. C'est pourquoi je suis heureux qu'**Opinions** profite de l'occasion de l'anniversaire du Canada pour faire une rétrospective de l'histoire du Bureau.

Ce numéro spécial d'**Opinions** marque aussi l'inauguration de notre nouvelle couverture. Nous croyons qu'elle souligne la nature et le contenu canadiens de la revue. Les comptables décrivent parfois les états financiers comme présentant un «instantané» d'une organisation. En ce sens, le présent numéro d'**Opinions** est une espèce d'album de famille, qui trace le portrait de nos 114 années d'histoire, sous forme d'articles, de biographies et de caricatures. Des photographies historiques qui sont identifiées de façon particulière figurent également ga et là dans la revue. La Bibliothèque a également organisé une série d'expositions illustrant l'histoire du Bureau, à titre de contribution pour célébrer cet anniversaire.

Les anniversaires constituent d'importantes occasions. Ils nous donnent la possibilité de nous arrêter et de réfléchir à notre passé, d'être fiers de ce que nous avons accompli,

d'exprimer notre gratitude pour ce que nous avons aujourd'hui et peut-être même de regretter les événements dont nous n'avons pu être témoins.

Ce regard en arrière nous donne aussi une perspective sur la situation actuelle et nous aide à voir où nous nous dirigeons. J'espère que la lecture des articles sur l'histoire du Bureau du vérificateur général vous donnera un bon aperçu de notre patrimoine et de ce que nous réserve l'avenir.

Le numéro commence par une courte biographie de chacun de mes prédécesseurs. Le travail du Bureau est, pour le meilleur ou pour le pire, axé sur le vérificateur général. La personnalité et les intérêts de chaque vérificateur général ont déterminé le travail du Bureau et ont eu une incidence sur ses répercussions. Les biographies offrent un bon coup d'oeil sur ceux qui ont occupé le poste et sur les questions auxquelles ils ont fait face.

L'article sur l'évolution des Comptes publics montre la lutte continue pour la reddition des comptes au moyen de diverses lois et pratiques administratives. Le processus a commencé longtemps avant la Confédération, à l'époque où les citoyens du Haut-Canada et du Bas-Canada luttaient pour obtenir le

contrôle des deniers publics. L'histoire nous rappelle que l'obligation de rendre compte n'est pas simplement une notion vague, mais qu'elle constitue un lien réel entre le gouvernement et la population.

L'art des caricatures de personnages politiques remonte également avant la Confédération. Tout à tour humoristiques et sérieuses, les caricatures que nous avons rassemblées évoquent des souvenirs d'anciens rapports annuels du vérificateur général.

Pour leur part, les sociétés d'Etat ont aussi joué un rôle important dans l'histoire de notre pays. Un article à leur sujet explique comment le gouvernement a adapté ce nouveau type d'organisme pour atteindre de nouveaux objectifs et comment nous avons réagi à ce changement en tant que vérificateurs.

L'article sur la technologie au service de la vérification nous donne un aperçu fascinant de la façon dont le travail quotidien des vérificateurs a évolué au fil des années. Il décrit comment nous avons adapté les nouvelles techniques à nos besoins... et aussi comment nous avons dû nous adapter aux nouvelles techniques!

Enfin, un coup d'oeil sur nos activités internationales montre comment nos

Denis Desautels en compagnie de son Excellence, le juge en chef Charles D. Gonthier, fils du quatrième vérificateur général.



Table des matières

1 Réflexions

3 L'histoire des Comptes publics au Canada

Jeff Greenberg et Leslie Goddard, rédactrice en chef d'Opinions, dressent l'histoire des Comptes publics au Canada, depuis l'époque précédant la Confédération à nos jours.

10 Les vérificateurs généraux du Canada 1878-1992

Le présent article donne un bref aperçu de la carrière des neuf premiers hauts fonctionnaires qui ont occupé le poste de vérificateur général.

14 La technologie au Bureau du vérificateur général

Bill Johnston retrace l'évolution des changements technologiques qui ont marqué le Bureau.

17 Les caricatures des éditoriaux : l'image du vérificateur général

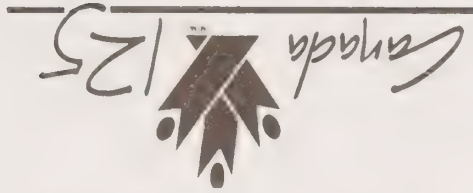
Des caricatures portant sur le mandat des quatre derniers vérificateurs généraux reflètent la perception du grand public vis-à-vis cette fonction. (Les journaux ainsi que ceux qui détiennent les droits d'auteur nous ont aimablement autorisés à utiliser les caricatures.)

21 Les sociétés d'Etat fédérales et le Bureau du vérificateur général

Grant Wilson relate l'émergence des sociétés d'Etat ainsi que l'évolution du régime de contrôle et de responsabilité qui leur sert de cadre.

25 Notre engagement international : une occasion d'échanges

Peter Armstrong donne un compte rendu de l'engagement du Bureau sur la scène internationale.



Opinions

Directeur principal
John Zegers

Rédactrice en chef
Leslie Goddard

Rédactrice adjointe
Christine La Salle

Collaboration
Pat Forsberg

Photographies
Christine La Salle

Musée canadien de la caricature

Éditique et arts graphiques
Linda Gaspar

Anne King

Yvonne Pratt

Adjointes à la production
Pat Davis

Lynnda Sayer

Traduction
Thérèse Dion-Renaud

Louise Gagnon

Christine La Salle

Caroline Roy

Conseiller à la rédaction
Michael McLaughlin

Imprimeur
M.O.M. Printing

Conception de la couverture
Équipe des arts graphiques du BVC

Opinions est publiée par
la Direction des rapports et des

communications. Veuillez

adresser votre correspondance

et les changements à la liste de

diffusion à :

Opinions, arrêt 11-13

Bureau du vérificateur général

du Canada

240 rue Sparks, tour ouest

Ottawa, (Ontario)

K1A 0G6


ISSN 0822-1014 Vol. 10 No 3

Bureau du vérificateur général
Vol. 10 No 3 1992

Opinions



CAI
AG
-063



Opinions

Office of the Auditor General
Vol. 10 No. 4 1992

Opinions

Principal

John Zegers

Editor

Leslie Goddard

Associate Editor

Christine La Salle

Photographs

Manfred Kühnapfel

Desktop Publishing & Graphics

Linda Gaspar

Yvonne Pratt

Production Assistants

Pat Davis

Lynda Sayer

Translators

Thérèse Dion-Renauld

Louiselle Gagnon

Christine La Salle

Carolina Rott

Editorial Advisor

Michael McLaughlin

Printer

M.O.M. Printing

Cover Design

OAG Graphic Arts Team

Opinions is published by the Reports and Communications Group. Please address all correspondence and changes of mailing labels to:

Opinions, Stop 11-13
Office of the Auditor General of
Canada
240 Sparks Street, West Tower
Ottawa, Ontario
K1A 0G6



ISSN 0822-1014 Vol. 10 No. 4

Contents

<i>Reflections</i>	1
<i>Internal Auditing in a Changing Management Culture</i>	2
This article is excerpted from a report written by a study team consisting of Assistant Auditor General L. M. McGimpsey, Principal J.K. Prokaska, Director M.K. Kühnapfel and Director B.C. Sloan.	
<i>Broadcasting PAC Proceedings</i>	5
Mark Hill, Principal, Parliamentary Liaison, describes the first televised hearings of the Public Accounts Committee.	
<i>Appointment to PAC</i>	9
The Honourable Alan Redway resumes his membership on the PAC.	
<i>CIDA's Appearance at PAC Revisited</i>	10
Stephen Dixon, Vice-President, Finance and Corporate Information, CIDA, responds to Peter King's Opinions article, "Public Accounts Committee Scrutiny of Canadian International Development Agency's Accountability" (Vol. 9, No. 3).	
<i>Communicating with Parliamentarians: Lessons from an Australian Experience</i>	12
Michael Ryan, who recently returned from an exchange in Australia, describes his experience there.	
<i>A New Accounting Vocabulary</i>	14
OAG specialists have contributed to a new <i>Vocabulary of Public Sector Auditing</i>	
<i>Group Consultations in VFM - Two Case Histories</i>	15
Gérald Gaudet and Ginette Moreau, Directors in the Audit Operations Group, describe the consultation techniques employed for two different audits.	
<i>Scoping a Value-for-Money Audit</i>	17
Raymond L. Foote, Principal, Industry, Science and Technology Group, outlines the process of setting the scope for VFM audits.	
<i>William F. Radburn Elected to ICAO Council</i>	19
William Radburn has been elected to the Council of the Institute of Chartered Accountants of Ontario.	
<i>Environmental Auditing: The Challenge of the 90s</i>	20
This article is a shortened version of Auditor General Denis Desautels' speech to the International Institute of Internal Auditors in Phoenix, Arizona in June 1992.	
<i>Speeches and Presentations</i>	24
A list of speeches and presentations given by employees of the Office of the Auditor General of Canada	



Reflections



One of the great strengths of the Office of the Auditor General of Canada over the years has been the emphasis placed on auditing research.

My predecessors all recognized that accounting and auditing practices are not set in stone. They knew that the Office and its auditing techniques had to adapt and evolve to respond to the changes in the world around us.

In this issue of **Opinions** there are three articles which exemplify the role of the Office as a leader in public sector auditing research. They demonstrate that auditors have to adapt their practices to the context in which they audit.

The first of these examines the findings of a study that was designed to provide guidance on setting the scope for value-for-money audits in government departments and agencies. Scoping is the process of identifying which areas or issues the auditor will examine. It is best summed up in the questions: is the subject worth auditing, and, can it be audited? The study has provided

a framework for analyzing the factors that should be considered in setting the scope for a value-for-money audit.

Another article highlights a particular value-for-money auditing technique which has evolved in recent years. In two audits reported in 1991, the auditors used group consultation techniques to study the work climate. The article outlines the reasons for this approach in two very different entities and reports on the experience and its results.

Last, but by no means least, is an article reporting on a study of internal auditing in government and private sector organizations. Because of the importance of internal audit to their organizations and to the external auditor, we wanted to identify best practices and alert senior management to the role that internal audit can and should be playing in federal government departments.

This study is particularly relevant and timely because of the number and speed of changes that are taking place in many private and

public sector organizations. These include a new emphasis on providing better service, eliminating activities that yield only marginal benefits, decentralizing authority and shifting responsibility for control to operating units. Internal audit, in both the private and public sectors, has a significant role to play during this period of change. This reflects the fact that internal audit is no longer just concerned with financial controls but has a widening horizon that covers virtually all areas of an organization's activities.

In surveying 40 organizations in Canada and the United States, the authors of the study learned that the continuing relevance of internal audit was directly related to its ability to adapt to the change in management culture and to broaden its outlook.

That approach echoes the thrust of the Office of the Auditor General of Canada towards adapting to the change and making sure that our auditing techniques and practices remain relevant in the reality of a changing world.

L. Denis Desautels, FCA

Internal auditing in a changing management culture

This article is excerpted from a report with the same title, written by a study team consisting of Assistant Auditor General L. M. McGimpsey, Principal J. K. Prokaska, Director M. Kühnapfel and Director B. C. Sloan.



Auditor General Denis Desautels, Comptroller General Andrew Macdonald, Assistant Auditor General Len McGimpsey and Deputy Auditor General Raymond Dubois participated in the Symposium.

This study is based on a survey of internal audit in 40 government and private sector organizations in Canada and the United States. Our objective in carrying out the study was to document and describe the best of what we found and to provide a benchmark for internal audit in other organizations. We also wanted to alert senior management to the role that internal audit can and should be playing in federal government departments.

The study is particularly relevant, we feel, because of the velocity of changes that are taking place in many private and public sector organizations. These include a new emphasis on providing better service, eliminating activities that yield only marginal benefits, decentralizing authority, and shifting responsibility for control to operating units. These changes mean that internal control is more important than ever before. And since that control is migrating from the centre to the field, the type of internal control that is needed and where controls should be installed are of critical importance. Many organizations define control as encompassing everything an organization does to meet its business objectives. Accordingly, the sphere of internal audit is widening to include virtually all areas of activity. No longer is it concerned mainly with assessing the integrity of financial controls.

The people we interviewed for this study made it clear that the continuing relevance of internal audit was directly related to its ability to adapt to cultural change and broaden its horizons. Successful internal audit units have had to align their own philosophies and activities to parallel the changes taking place in their organizations.

Internal audit is changing—a trend toward “value-added” audits

Internal audit practice is moving away from merely reporting control deficiencies to management, a role that has traditionally had the potential for confrontation. Progressive heads of internal audit units now see the auditee as another “customer” for the audit. They are focussing on providing a cost-effective, useful service that the customer needs.

Audits are becoming more cost-effective by being “risk-driven”. In many organizations that we visited, risk assessment is a continuous process that allows audit management to make “smarter” decisions about where to spend scarce audit dollars. Increasingly sophisticated risk-assessment techniques are helping auditors to determine where the areas of greatest risk lie in the organization.

Auditors spend more time auditing at the design stage of programs and systems in order to identify risks at an early stage rather than report problems after they have damaged the organization.

Auditors spend more time auditing at the design stage of programs and systems in order to identify risks at an early stage rather than report problems after they have damaged the organization. Also they share knowledge and audit tools with management which encourages and assists in control self-evaluation by operating units.

Audits are becoming more useful because they are oriented to identifying problems, working with

management to solve them, providing overall ratings on the adequacy of controls and finding new and better ways to do things.

The audit units we studied were most concerned about the quality of their audits. All had developed ways of measuring their performance. The best are asking the auditee for feedback on audits through surveys. They are benchmarking with colleagues from other organizations and identifying and adopting best practices for use in their own units. Many had set up performance targets for measurable parts of the audit process, including the time for completing major phases of the audit, the time between finishing the audit and issuing the report, and so on. The result: better audits and better service to all concerned.



John Lynch of the Xerox Corporation gave a speech called "Internal Audit in a TQM Environment".

Visible support from senior management—an essential element

It is clear that internal audit will be what senior management wants it to be. The audit units stressed that senior management must clearly signal to the rest of the organization that it supports internal audit. One signal is giving internal audit easy access to senior management and the audit committee. A number of organizations have identified the importance of internal audit in policy statements that they distribute to all employees. A high level of overt support fosters a parallel respect for the function from operating managers.

Internal audit – a place for the best and brightest

The best organizations in the private sector use internal audit as a training ground for developing future leaders. Career internal auditors are the exception, rather than the rule in these organizations. They recruit

high-potential people from either inside or outside the organization who spend two to four years getting a bird's-eye view of operations and then move on to the next step on their career path. We found that some provincial and state governments were adopting the same philosophy and were tending to have fewer career auditors.

Technology—internal audit's response

Many businesses are becoming more technologically sophisticated. Recognizing that information and information technology are critically important to management, some internal audit units have developed software for continuously monitoring their organization's data on-line. This ability to keep a finger on the pulse of the organization is especially valuable when operations are decentralized or geographically dispersed.

EDP auditing is no longer the preserve of a small group of EDP specialists. The audit units we interviewed are developing EDP audit expertise for all staff. Most units are working to integrate the work of financial, operational and EDP auditors.

Computer-based tools for planning and managing audits are increasing audit quality and productivity. For example, instant, on-line communication allows audit managers to review the audit team's work during the course of the audit without leaving the office.

Reporting the audit results—a more constructive approach

With the new service orientation that is growing in many internal audit groups, audit reports are being seen as constructive vehicles for encouraging managers to make cost-effective changes. The approach to reporting is becoming more co-operative; managers and auditors are working together to find solutions to problems during the course of the audit. Increasingly, audit reports are being recognized for what they are – timely communication tools that should provide appropriate information at an adequate level of detail to the operational managers who are in a position to fix a problem and to senior managers who are responsible for ensuring that the problem does, indeed, get fixed.

Future trends

The people with whom we talked during our study offered many ideas about the direction that internal audit would take in future. These points surfaced consistently in our interviews:

1. The shift is toward more pro-active, preventive auditing rather than after-the-fact detective auditing. The idea is to identify risks, trends or breakdowns before a big problem occurs. Strategies for achieving this goal include:
 - Greater use of technology in carrying out audits. Of particular interest is the use of technology to constantly monitor risk and operational indicators. Using technology in this way improves audit reaction times where risks are increasing or operational problems are occurring.
 - Earlier audit involvement at the design and implementation stages of systems and programs. Such involvement is essential, because a changing management culture requires that real-time control mechanisms be built in to the processes themselves.
 - Even greater attention to trend and risk analysis in planning, carrying out the audit and reporting.
2. The trend is toward a higher level of skills and more expertise in the audit organizations. Some organizations felt that better technology and more focussed audits will require greater expertise within the audit group, but fewer auditors.
3. Some Heads of Internal Audit believe that developing more self-assessment programs, which require management to identify risks and assess basic controls, would allow internal audit to concentrate more on high-level issues and business processes that cut across functional lines.
4. The co-operative, collaborative approach between the auditor and the auditee will continue. Specifically:
 - As organizations become flatter and self-regulation prevails, some see a need to continue to refine the dynamics between auditors and managers.
 - Some audit groups felt that auditors would be called upon to play a greater role in using their expertise in controls and risk management by advising and counselling others in the organization on these matters.
5. Many of those we spoke to felt that there is still substantial room for developing a more service-oriented internal audit function.

6. Some believe that improved processes are needed to reduce the period of audit so as to reduce audit disruption to operations.

7. Others think that communicating best practices identified in other parts of the organization or through benchmarking exercises will add value.

8. A few noted that re-engineering the organizations' systems and integrating them with those of suppliers and other business alliances will add new dimensions to the internal auditors' role.

9. A few spoke of the challenges that new technology presents for the audit community and the need for auditors' skills and knowledge to be aligned with the organization's technology strategy.

10. Several groups believe that internal auditors need to develop the methodology and the expertise to audit environmental issues.

Conclusion

Clearly, public and private sector organizations differ in many respects. However, federal government departments can learn from some of the best practices described in this study report. We feel that internal audit units in the government can and should adapt and adopt many of these practices.

...internal audit is playing a critical, constructive and often pro-active role in monitoring and reporting on the quality of controls in the organizations, which are changing shape through downsizing, layering and decentralization.

The key thread running through the organizations was that internal audit is playing a critical, constructive and often pro-active role in monitoring and reporting on the quality of controls in the organizations, which are changing shape through downsizing, layering and decentralization. Although the centre of control may be shifting from the centre, control remains essential. And internal audit is evolving to retain its key-player status by working more closely with management at all levels to maintain a cost-effective control regime. ♦

Broadcasting PAC proceedings

by Mark Hill, Principal, Parliamentary Liaison

At 08:50 this past 30 April, a Thursday, Auditor General Denis Desautels and EDP Principal John Adshead, along with Reid Morden, Under-secretary of State for External Affairs, and other officials, took their seats at the table in Committee room 253D in the Centre Block on Parliament Hill. Committee Chairman Jean-Robert Gauthier and other members of the Standing Committee on Public Accounts (PAC) were also at the table to begin consideration of the AG's report on External Affairs' multi-million dollar worldwide information system known as COSICS (Canadian Online Secure Information and Communications System—now known as SIGNET).

Up to this point, this PAC meeting had been like any other for the Office in terms of preparation. However, when the Chairman rapped the gavel to call the meeting to order, his image appeared on television screens throughout the Parliamentary precincts and on tape for broadcast on the Parliamentary channel later that week. And thus began the first televised coverage of a committee hearing on the work of the Auditor General of Canada. (Note: The 1989 appearance of the Auditor General of Canada before the Public Accounts Committee of the Nova Scotia Legislature was open to television cameras but was not broadcast live.)

This article reviews the development of the broadcasting of committee proceedings, discusses some of the issues of concern to Parliamentarians in agreeing to open committee proceedings to the camera, looks at the impact of broadcasting on how the Office handles its appearances before committees and speculates on the meaning of this development for the work of the Office and, more generally, for the accountability of government to Canadian taxpayers. The author has leaned heavily on the Twenty-third Report of the Standing Committee on House Management (tabled 14 February 1992), which sets out the current guidelines for committee broadcasting, for much of the background for this article.

Development Of Parliamentary Broadcasting

Broadcasting of the proceedings of the Canadian House of Commons has been carried out since 1977. While television has been blamed for some part of the perceived general decline of the stature of our

Parliamentary institutions with the general public, primarily a result of its concentration on coverage of Question Period, the practice of televising Parliamentary proceedings is generally perceived as a good one. During the 1980s there was some experimentation with the televising of committee proceedings but most of this early television coverage tended to focus on special committees and did not provide a complete picture of the real day-to-day work of standing and legislative committees of the House. A recent example of this narrowly focussed coverage is the extensive coverage provided during 1991 of the Special Joint Committee on the Process for Renewing the Constitution of Canada.

During the 1980s there was some experimentation with...televising of committee proceedings but...early...coverage...did not provide a complete picture of the real day-to-day work of...committees of the House.

A major impetus for extension of broadcast coverage to committees came with Parliamentary reform during the 1980s. The 1985 report of the Special Committee on the Reform of the House of Commons (McGrath Committee) led to significantly increased powers for standing committees of the House and opened the door to further consideration of broadcasting their proceedings. The arguments in favour were essentially the same as for televising the House. The increased powers for committees enabled them to study virtually any aspect of the entities assigned to them when they felt it appropriate and thus be more topical and relevant to public interest in their work. In a recent example of this newfound responsiveness, the Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs and Government Operations was able to undertake a review of the economic problems of the Canadian airline industry even as those problems were being debated in public and the ink on the co-operative agreement between Air Canada and United Airlines was hardly dry.

In 1989, the Standing Committee on Elections, Privileges, Procedure and Private Members' Business conducted a thorough review of broadcasting House business and tabled a report entitled "Watching the House at Work". This report built on the earlier McGrath report by recommending that the House proceed with broadcast of committee proceedings and that committee meetings be open to the electronic media; however, the House chose not to act on the report. Committees wanting to have their proceedings broadcast were still required to seek the permission of the House.

In the period from 1989 through 1991 the Standing Orders of the House were amended a number of times as Parliamentary reform continued, and in April 1991, the Standing Committee on House Management was given a mandate to develop experimental guidelines governing the broadcast of committee proceedings, which guidelines would be subject to concurrence of the House before implementation. That Committee tabled its report containing its recommended guidelines on 14 February 1992 and, on 27 March 1992, the House concurred in the report and approved the implementation of the guidelines on an experimental basis for a period of six months, not including July and August 1992. On 27 April 1992, the day broadcast facilities became available to committees, PAC Chairman Jean-Robert Gauthier moved in Committee that the COSICS hearing scheduled for 30 April be broadcast.

The Broadcasting Issues

The question of broadcasting House proceedings has always been contentious. On the one hand it is widely recognized and accepted that Question Period does not adequately characterize the work of Members of Parliament and that it tends to create a lopsided and somewhat unfavourable picture of Parliamentary work. It is also widely recognized, Question Period being the notable example, that when cameras are present there is a natural tendency for politicians to play to the wider audience through the camera. The fear, then, has been that introduction of the camera into the committee room could turn committee meetings into a mini-Question Period type of circus. This past summer, Blaine Thacker, MP, Chairman of the legislative committee reviewing Bill C-86 (an Act to amend the Immigration Act) was quoted as saying his Committee's deliberations on the contentious Bill would not be broadcast for fear that Committee members would grandstand for the cameras and thus detract from the real business of the committee.

During the 1991-92 sitting of the House, there were 1,030 committee meetings involving some 1,927 hours of committee sitting time and 3,142 witnesses.

During the 1991-92 sitting of the House, there were 1,030 committee meetings involving some 1,927 hours of committee sitting time and 3,142 witnesses. These figures include the activities of all standing, standing joint, special, special joint committees and their sub-committees. This level of activity produced 2,691 pages of committee report, in 78 separate reports to the House, containing some 1,204 recommendations.

Nearly all MPs are members of at least one and often more committees, both legislative and standing, and spend a considerable amount of time and effort preparing for and participating in these meetings. Usually, membership on a particular committee is a direct reflection of the Member's constituency responsibilities. It seems important to Members, then, that this largely unseen yet important contribution receive some attention from the general public, and broadcasting is one obvious way to do this.

On a broader level, Canadians are reported to be losing respect for Parliament as an institution. The reasons for this are many, but an important one is the fact that most Canadians do not have the opportunity to get a balanced view of what Parliament is, how it works and what it is currently working on. Broadcasting committee proceedings offers one opportunity to get a more balanced view. There is much hard work, much of it rather dull and not glamorous, done through the committee system; broadcasting some of it would help to offset the often negative information that currently finds its way into media reporting.

With some 20 standing committees and a variable number of legislative, joint and special committees, yet another dimension to be considered is the need for fairness in the distribution of limited broadcast capability among the various interests. The House Management Committee dealt with this by stating the expectation that the House Leaders (who would be responsible for deciding what committees got access to the system) "...take into consideration such matters as public interest in an issue, as well as fairness to different committees, and different parties and Members".

The Experiment

The report of the House Management Committee, subsequently adopted by the House in March 1992, provides a set of conservative guidelines for the six-month experimental broadcasting of committees. The experiment effectively began on 27 April 1992, when the broadcasting facilities were made available to committees.

One committee meeting room (the Railway Committee Room in the Centre Block) has been equipped for broadcasting and this room must be shared by all committees wanting their proceedings telecast. Competing demands are to be sorted out by the House Leaders and, when they cannot agree, by reference to the House Management Committee. The recording of the proceedings is under the direct control and supervision of House of Commons personnel.

The guidelines and policies in place for the broadcasting of the House itself apply to committees. This means that camera positions are stationary; that the camera remains on the person speaking (although this rule has recently been relaxed for the House to allow for more than just head and shoulders shots); that proceedings are recorded by available light (there are no bright supplementary or spotlights); and that the proceedings are recorded in full, from gavel to gavel. The proceedings are carried live on the House of Commons television network (OASIS) and, when re-broadcast later on the Parliamentary channel, must carry the date and time of the meeting continuously on screen.

As part of this package of interim guidelines, electronic media are permitted to plug into the House of Commons sound feed at any public committee meeting. Direct recording of sound by means other than plugging into the House system and the use of cameras other than those operated by House personnel are not permitted.

Since the experimental period began at the end of April, use of the broadcasting facilities by committees has been fairly light. The Public Accounts Committee has been the major user, with one or two other committees making infrequent use. Late in May, the Chairman of the Liaison Committee of Committee Chairmen, David McDonald, wrote to his members to remind them of the availability of the service. Change does not come quickly in Parliamentary institutions.

Impact on the Office

Introduction of television to PAC meetings has had minimal direct impact on the Office. The mechanics of

covering the meeting by the experienced House of Commons personnel are smooth, low-key and unobtrusive.

Floor coverage is provided by three tripod-mounted cameras, each of which is mounted on an elevated platform about three feet above the floor. Two cameras cover one side each and the witness end of the table, while the third covers either side and the Chairman. When the speaker changes, the new speaker is covered by simply switching to another camera, so there is minimal distracting movement of the camera units. Sound pickup is from the regular table-mounted microphones. Switching and production control are handled in a control room adjacent to but closed off from the committee room. There are no monitors visible. This is about as unobtrusive as television coverage ever gets.

One reason for the minimal impact on the Office may well be the relatively small percentage of meeting time taken up by Office representatives as compared to Committee members posing questions and departmental officials providing answers.

One reason for the minimal impact on the Office may well be the relatively small percentage of meeting time taken up by Office representatives as compared to Committee members posing questions and departmental officials providing answers. In a sample of five televised meetings covering three topics lasting a total of 504 minutes of on-air time, the Office occupied, or was on-air, just over 68 minutes or 14 percent of the time. Of that total of 68 minutes, the Auditor General was speaking for about 59 minutes, or 85 percent of the time while Principals spoke for a relatively short period of about nine minutes. The bulk of the Auditor General's time would have been occupied in delivering opening statements, while the Principal is usually called upon well into the meeting to clarify matters of detail, by which point there has been an opportunity for the Principal to become comfortable with the television setup. In effect, the Office is able to lead with its experienced speaker (the Auditor General) and let the OAG staffer who may have had no opportunity to gain

experience with television get accustomed to the setting before going on-camera.

Note: The topics covered in these five hearings, all from the Auditor General's 1991 report, were: COSICS audit note; Chapter 5—Innovation Within the Parliamentary Control Framework; Chapter 7—Vehicle Fleet Management.

At this point, there is no empirical evidence available concerning the indirect impact of televised PAC hearings on the Office. But informal evidence would suggest that the taped hearings are watched by some number of Ottawa public servants. They are watched by other legislative auditors, and the Parliamentary Channel does have a following among the general public. At the conclusion of each taped replay of a hearing the telephone number of the Procedural Clerk of the PAC is shown on the screen with an invitation to call to obtain further information about the hearing. The Clerk reports that there has been little response to this invitation. But even so, more Canadians now have some awareness and appreciation of the work of the Office and how Parliamentarians deal with it.

A 1990 analysis of the Parliamentary Channel, done by the CBC, revealed some interesting statistics. The service is available to some 6,390,000 households through about 557 cable companies nationwide. With a number of caveats about measurement problems, this analysis estimated that the live and replay (during the evenings) broadcasts reached a total cumulative weekly audience of around 839,000 adults, about 4% of the adult population. The percentage of the adult audience captured (watching at any point in time) was estimated at 0.1% of the total available. This analysis was done before the advent of televised committee proceedings so their impact of viewership would not be reflected in these numbers. The important thing for the Office is that its work is now directly exposed to an audience which formerly was not directly available.

Conclusion

The major risk to the Office inherent in televised committee proceedings is that of undermining the credibility of the audit report through inadequate presentation of Office positions on camera. The experience to date would suggest that this risk is indeed minimal. The Auditor General and those at the table with him come across as professional, reasonable and credible.

Department representatives have had a little more difficulty and this is perhaps a reflection of the fact that their role in front of the Committee tends to be a little

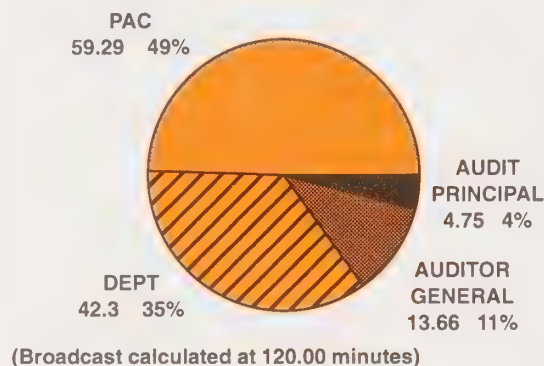
trickier. The very human tendency to be defensive does not come across well on television.

At least to this observer, broadcasting seems to have led to tighter and more focussed questioning by members of the PAC. Usually businesslike and non-partisan in the way it does its work, the Committee seems to be trying even harder to convey this impression. The result is more productive meetings.

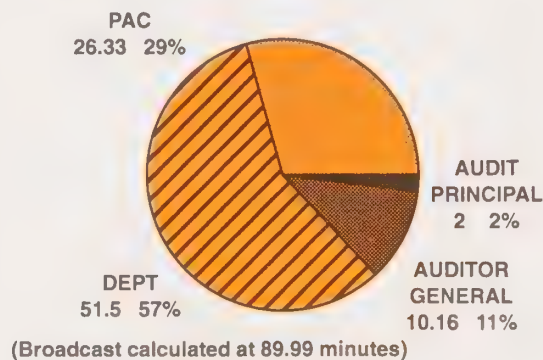
On balance, the introduction of broadcasting to the committee process, at least for this one Committee, appears to have had nothing but positive results.

The following graphs illustrate the proportion of time taken by participants at hearings.

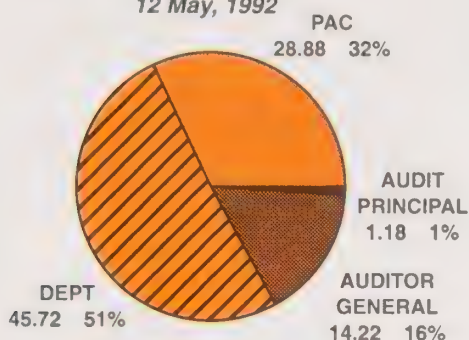
COSICS PROJECT – Para. 2.54 to 2.60
1991 Auditor General's Annual Report
30 April, 1992



COSICS PROJECT – Para. 2.54 to 2.60
1991 Auditor General's Annual Report
5 May, 1992

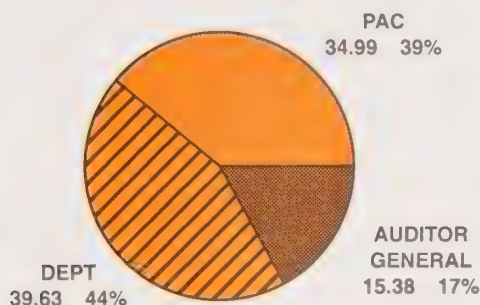


Chapter 5—Innovation within the
Parliamentary Control Framework
Auditor General's Annual Report
12 May, 1992



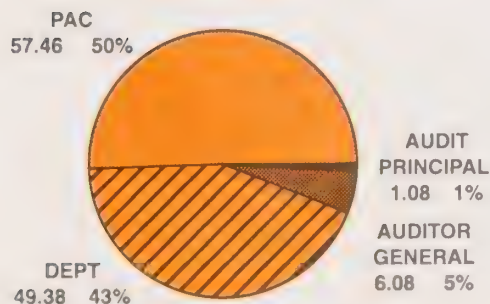
(Broadcast calculated at 90.00 minutes)

Chapter 5—Innovation within the
Parliamentary Control Framework
Auditor General's Annual Report
14 May, 1992



(Broadcast calculated at 90.00 minutes)

Chapter 7 – Vehicle Fleet Management
1991 Auditor General's Annual Report
11 June, 1992



(Broadcast calculated at 114.00 minutes) ♦

Appointment to PAC



The Honourable Alan Redway, Progressive Conservative Member of Parliament for Don Valley East, Ontario, was named to the membership of the Public Accounts Committee effective 8 May 1992. He replaced Bill Casey, who was Vice-Chair of the Committee.

First elected to the House of Commons in 1984, Mr. Redway served previously as Vice-Chair of the PAC and was an interested, active and productive member.

Between 1989 and 1991 Mr. Redway was Minister of State for Housing. Before entering federal politics he was Mayor of the City of East York (1977–1982), and a partner in the Toronto law firm of Frost and Redway (1964–1984). He holds an LL.B from Osgoode Hall Law School and a Bachelor of Commerce degree from the University of Toronto.

Mr. Redway is married and has two daughters. ♦

Errata

The Volume 10, No. 3 issue of **Opinions** contained two errors.

In the *Reflections* column we identified Charles D. Gonthier as Chief Justice. In fact, his proper title is The Honourable Mr. Justice Charles D. Gonthier.

In the French version of the article beginning on page 3, the word “publiques” should have been spelled “publics”, as it was within the text of the article and in the Table of Contents. By the time we noticed our mistake, the issue had already gone to the printer.

We regret our errors and any inconvenience they might have caused.

CIDA's appearance at PAC revisited

by Stephen Dixon, Vice-President, Finance and Corporate Information, Canadian International Development Agency

Accountability in the public sector is a concept that has received its fair measure of attention over the years. Yet its application in the modern state often creates confusion and conflict amongst academics, professionals, public servants, ministers, politicians and the public. This article explores some of the complexities of accountability in the federal Public Service particularly as they apply to the Canadian International Development Agency (CIDA). It provides a somewhat different perspective than that provided in the article by Peter King entitled "Public Accounts Committee Scrutiny of Canadian International Development Agency's Accountability" that appeared in Volume 9 No. 3 of **Opinions**.

CIDA appeared before the Public Accounts Committee on two occasions last fall to discuss the Agency's role in the establishment of a coal washing plant in Pakistan in 1975. The 1990 Report of the Auditor General observed that the lack of a complete feasibility study led to a non-productive expenditure on this aid project in Pakistan. CIDA agreed that value for money had not been obtained and suggested that it could not be held accountable for all aspects of large integrated projects when working in co-operation with a sovereign foreign government. Although it is unorthodox, some might even suggest foolish, for public servants to go on the record stating that there are limits to their accountability, the Agency felt that it was important for members of the Public Accounts Committee to be informed on the implications of the observations and recommendations being made by the Auditor General.

CIDA is accountable to the Minister, who in turn is accountable to Parliament, for the administration of the aid budget consistent with government policy. On behalf of the Minister, the Agency explains government policies and answers questions related to its stewardship of funds. As was evident at the Public Accounts Committee discussions, this aspect of the accountability process is alive and well.

In Peter King's article which described CIDA's appearance before the Committee, he noted that "it is vital for an audit to identify and develop a sound understanding of a department's or agency's accountability..." While it is easy to accept that one of the conditions for a successful audit is a full and thorough understanding of an organization's

accountability, the implication that the Agency's accountability was fully understood by the audit team is perhaps an overstatement. Hopefully, one of the major benefits to be derived from the extensive time and resources that have been devoted to this subject by both the OAG and CIDA is a recognition that it is important to improve our communication and understanding of the complexities surrounding the subject.

Although many argue that accountability should be, and in fact is, clear and simple in the public sector, there are many others who recognize that it is not. A fundamental problem in agreeing on definitions of accountability stems from the differing expectations of government organizations. One view is that public sector organizations exist strictly to implement policies articulated at the Parliamentary and Executive levels and that the prime focus is on controlling activities to ensure conformity with the agreed policy direction. Another view is that they should be participative, innovative, risk-taking and client-focussed organizations that adapt to changing circumstances rather than following a top-down blueprint approach. Today's public sector organizations must try to satisfy the compliance expectations of the first and the contemporary management practices and realities of the second. These differing expectations often confuse and even bring into conflict aspects of public sector accountability.

A recent article by Otto Brodtrick in the publication "The Well-Performing Government Organization", published by the Institute of Public Administration of Canada, explores the complexities of public sector management and accountability. Mr. Brodtrick uses the analogy of a soccer game to contrast the private and public sectors. "The private sector sees organizations as traditional soccer teams playing a traditional game. There's a coach, a team captain, players with assigned positions, and established rules for scoring goals. Everybody knows at any given time what the score is—and which team is winning." Mr. Brodtrick goes on to say that "In the public sector organizations we also have a team, but here the resemblance ends. The team plays on a round field surrounded by numerous goals. There is no fixed number of players. Players enter and leave the game sporadically, and there are numerous balls of various sizes. The players kick these balls at any one or another of different goals. Sometimes balls are kicked in from outside the field. While the game is being played, men in green overalls move the goal posts around. And nobody knows who is winning or losing."

He concludes that "Any consideration of good performance by government organizations must take this complexity into account, for such simple measures as low cost or absolute efficiency (the goal posts of the traditional game) are woefully inadequate."

The complexity referred to above is evident in virtually every aspect of CIDA's business. CIDA oversees a multi-billion dollar Official Development Assistance (ODA) budget in over 160 countries around the world with a staff of a little over 1100 employees in Canada and 200 overseas. In fact CIDA never acts entirely alone. The Agency works jointly with a wide variety of agents and partner organizations; with thousands of consulting companies and goods suppliers; with more than 500 Canadian or international non-governmental organizations; with more than 50 multilateral organizations; with scores of educational institutions; with the provincial governments; and above all, it works jointly with the governments of those countries to which it provides Canadian aid. The Public Accounts Committee recognized that CIDA must share risk and responsibility in all projects in which it decides to take part with partners. Part of this sharing of risk and responsibility must include a reasonable degree of reliance by the Agency on its agents and partners to adequately discharge their responsibilities. To do otherwise would mean that duplication of efforts and costs would be unacceptable.

In addition to operating through a vast number of agents, CIDA uses a wide variety of financing mechanisms. These differing mechanisms are used to tailor the financial assistance to the specific development requirements of the country and to Canada's domestic capacity.

At one end of the spectrum, the Agency delivers the Canadian ODA through a traditional bilateral project, which involves the use of Canadian goods and services to meet the specifically identified need in the recipient country. Such projects, for example the construction of a power transmission line, are subjected to the full range of CIDA's planning and control procedures including full feasibility studies. As part of its testimony before the Public Accounts Committee, the Agency demonstrated that it is not short on planning and control procedures by presenting its seven volumes of bilateral project management manuals which comprise only one of 14 sections of CIDA's procedures.

At the other extreme of this range of financing mechanisms are the highly liquid transfers which are designed to provide balance of payments or other structural adjustment support. These activities are not always directed at an identifiable investment in either

human resources or infrastructure, but rather help the government to conserve foreign exchange in order for it to achieve other broader developmental objectives.

This latter point was emphasized in the Government's formal response to the Public Accounts Committee's Fourth Report to the House which stated that "We have learned over the years that some of the most effective development is achieved by the developing countries themselves when they are able to shape and drive their development activities. Those countries understand their economic, social, cultural, and environmental conditions better than anyone."

So what does all this mean in terms of CIDA's accountability for expenditures under the ODA program? It means that observations and recommendations on "what" the Agency is accountable for and "how" it should exercise that accountability must take into consideration the realities of government policy and practice, including:

- (i) the delivery of ODA in over 160 countries;
- (ii) the utilization of the Canadian private sector and recipient country capabilities to the maximum extent possible;
- (iii) the variety of recipient country needs;
- (iv) the range of financing mechanisms utilized;
- (v) the limited size of CIDA staff; and
- (vi) the other foreign policy objectives that must be considered.

The Agency takes the observations and recommendations of the Auditor General and Public Accounts Committee seriously. The Government's formal response to the Public Accounts Committee noted that the nature of the Agency's accountability "has been examined extensively in the Strategic Management Review Report recently completed by the management consulting firm, SECOR, after a year's study of the Agency's operations..." and that "we will clarify as much as possible CIDA's accountability and the manner in which the Agency interacts with others involved in the delivery of the program."

In seeking to further clarify accountability, we must keep in mind that the application to most of our public sector organizations of a private sector model of good performance is no panacea. We must remember that the "team plays on a round field surrounded by numerous goals." Improved understanding and agreement can be achieved through meaningful communication and a healthy exchange of knowledge and experience. CIDA is committed to such a process as it continues to deliver a program which has been internationally recognized as one of the best. 🍀

Communicating with Parliamentarians: lessons from an Australian experience

by Michael Ryan, Director, Audit Operations

Michael Ryan recently returned from an exchange with The Australian National Audit Office. That Office seconded him to the Commonwealth of Australia Parliament House on two different occasions. In this article Michael describes his experience and comments on some lessons learned.

“An alien in Parliament House!” No! This isn’t the title of the newest science fiction film but the story of a Canadian’s experience in Australia’s Parliament House.

During my period of exchange Down Under, the Australian National Audit Office twice seconded me to the Secretariat of the Joint Committee of Public Accounts. This provided me with a rare and unique opportunity to see the political process in operation and form some first-hand views on communicating with parliamentarians.

The National Audit Office usually has one or two officers working with the Secretariat of the Joint Committee of Public Accounts.

Public accounts committees are significant clients for legislative audit offices. Legislatures often send audit reports to such committees for review and follow-up, and the committees initiate inquiries to investigate matters identified in audit reports.

The Australian Constitution provides for a two-part Parliament composed of a Senate and a House of Representatives. Both Houses are elected. The House of Representatives can originate

monetary supply bills; however, the Senate must pass all legislation.

Committees exist within each Australian House of Parliament, and there are as well a number of joint committees. The Joint Committee of Public Accounts has participants from both Houses, in contrast to the Canadian, which serves exclusively as a Committee to the House of Commons. A member of the political party in power chairs the Australian Joint Committee of Public Accounts, while a member of the Opposition chairs our Public Accounts Committee.

The Joint Committee of Public Accounts has a number of sub-committees. Secretariat resources are provided primarily by one of the five Parliamentary departments.

Committee staff provide administrative support for sub-committee hearings, conduct research and provide drafting support for Committee reports. Witnesses from the private and public sectors respond to calls by committees. During hearings, officers from the Department of Finance and the Australian National Audit Office sit at the sub-committee table as advisors to the Members of the House of Representatives and Senate.

While with the Committee Secretariat, I worked on the Inquiry into Research and Development. This provided an opportunity for me to apply the experience I had gained leading the efficiency audit of external fund generation and commercialization of Australia’s largest research and development

organization, the Commonwealth Scientific and Industrial Organisation.



The first volume of the Inquiry report, *Public Sector Research and Development: Volume 1*, includes chapters which I drafted: the theme chapter, “Commercialization of Research” and two entity-specific chapters, “The Commonwealth Scientific and Industrial Organisation” and “The Defence Science and Technology Organization”.

Observations

Several elements of the Parliamentary environment to which legislative auditors direct their reports stand out.

1. The Australian Parliament has a large number of Committees. Committees such as the Joint Committee of Public Accounts may use sub-committees to undertake a number of inquiries at the same time.
2. Members of the House of Representatives and Senators are very busy individuals. Besides sitting on a number of committees and sub-committees, they must use the hours of their long day:

- to sit in Parliament – sometimes to the wee hours of the morning;
- to meet with their party caucus and caucus faction; and
- to respond to the needs of their visiting constituency and relevant interest groups, not to mention the requirements of their personal and social lives.

The difficulty in finding time slots for sub-committee meetings and in meeting quorum, in addition to the coming and going of members during hearings, are evidence of the demands on their time. A leadership challenge was under way while I worked at Parliament House and an election was looming within the year. These factors influenced time availability.

... members of the Joint Committee of Public Accounts... appeared to demonstrate...less political behaviour than did other committees I have observed...

3. Despite demands on their time, members of the Joint Committee of Public Accounts reflected a high level of dedication to public service economy, efficiency and effectiveness objectives and appeared to demonstrate relatively less political behaviour than did other committees I have observed in Canada and Australia.

4. The Committee was very open to new thoughts and ideas; for example, at points other than during my secondment to Parliament House, the Committee requested

that I describe the independence of the Canadian Auditor General and a sub-committee called on me to provide an in-camera briefing on one of my audit clients. In addition, the Department of the House of Representatives requested a speech on the accountability of state enterprises and the Department of the Senate requested a presentation on program evaluation in Canada.

5. To the extent that the Committee was any indication, politicians and staff supporting them are subject to information overload. The production of the Australian National Audit Office alone resulted in three or four new audit reports each month. The Research and Development Inquiry had cabinets of documentary evidence, booklets of hearing transcripts and a great deal of related material.

6. Members of the House of Representatives and Senators collected enormous amounts of information in the oral mode, in staff briefings, sub-committee briefings, committee hearings, field tours and general committee meetings. Sub-committee staff presented materials in short, digested notes with suggested questions for hearings.

7. Given their interest in a broad range of topics, Members of the House of Representatives and Senators would spend relatively short periods on one topic.

8. Individual committee members had special interests to which they continually returned, for example, cases of lack of efficiency in government operations, immigration of criminals to Australia, and accountability of state enterprises. These were in addition to a strong interest in current political and media topics, and issues related to their constituencies.

9. Members of the House of Representatives and Senators relied on their personal staff and committee secretariat staff for assistance. The personal staff of committee members provided continuing aid and each sub-committee had the services of one, two or, on occasion, three staff members to support its work.

10. Members of the House of Representatives demonstrated their awareness that an election was coming up within a short period of time given their three-year term whereas Senators are elected for six years.

Checklist for auditors

My experience in the Australian Parliament House would suggest that legislative auditors might consider the following ten-point checklist when writing reports for legislative audiences. Remember:

Keep legislators in mind when drafting your audit report.

- Legislators cannot help you to bring about the change recommended in your audit report if they do not know your report exists, or if they do not realize what your report covers or how it may help them to satisfy their needs and meet their objectives.
- Legislators do not belong to one homogeneous group. They represent a country's regions, languages, cultures and occupational groups. The audit report may relate to the interests of Members and Senators from any or all of those groups.
- Legislators are individuals as well as members of groups. As individuals they have specific personal interests, not to mention the attention they

direct to the economic, social or cultural topics areas they monitor for their party. A review of their speeches and comments in Parliament should reveal individual interests.

- Certain legislators are in a better position to facilitate the type of change identified in the audit report; one may want to consider these legislators when drafting the audit report and surrounding communication.

Legislators are busy...the more a legislative auditor presents information in a consumable form, the greater the probability the report will be consumed

- Legislators are busy individuals. Your report competes with many other communication events in the political environment; the more a legislative auditor presents information in a consumable form, the greater the probability the report will be consumed.
- Legislators rely heavily on personal staff, committee staff, researchers and librarians. Significant components of a target audience, they can facilitate communication with legislators by including audit report material in information capsules provided to legislators in the parliamentary reports they draft.
- Legislators and their staff monitor topics covered in the mass media and newspapers closely; media coverage of an

audit report can increase the possibility that legislators and parliamentary staff will respond.

- Legislators often function in the oral communication mode; consideration of various media for transmitting and reinforcing audit messages may increase probability of usage.
- The attention of a legislator may change as new issues emerge. Events subsequent to the issuance of the audit report might make a given report relevant to a legislator six months after publication. This can happen if a legislator informed committee staff of the availability of the relevant information. In such circumstances this would contribute to increased use of audit reports.

Monitoring response to the report can serve as a test of report writing effectiveness, however defined. If the desired response does not emerge, it is time to send out supplementary information to ensure effectiveness.

Unique opportunity

My exchange with the Australian National Audit Office offered a unique experience in Parliament House.

The Joint Committee of Public Accounts accepted a foreigner with openness and integrated me into its ongoing operations; this reflects well on the positive relations between Canada and Australia, as well as relations between the Committee and the Australian National Audit Office. The Australian Office used one of its key developmental slots to enrich my experience in Australia. This was typical of the courtesy accorded during the entire assignment. ♦

A new accounting Vocabulary

The Translation Bureau, which provides translation, interpretation and terminology services to the Canadian government, has published a *Vocabulary of Public Sector Auditing*. This English–French/French–English Vocabulary is the product of the joint efforts of a team of translators, terminologists and specialists in the public sector auditing.

Specialists from the Office of the Auditor General of Canada and the Language Services of the Canadian Institute of Chartered Accountants contributed to this volume.

The terms included in the *Vocabulary* are those commonly used in auditing. There are approximately 1,300 concepts and 360 definitions, together with a French–English glossary and two appendices. A valuable working tool for the auditor, this *Vocabulary* will provide quick access to the appropriate terminology and ensure consistent usage within the audit community.

The *Vocabulary of Public Sector Auditing* can be purchased by writing to Canada Communication Group – Publishing, Ottawa, Canada, K1A 0S9. For United States orders, write to International Specialized Book Services, Inc., 5602 NE Hassalo Street, Portland OR 97213, U.S.A. Orders for France, Germany, Italy, Belgium should be addressed to: Abbey Bookshop, 29, rue de la Parcheminerie, 75005 Paris, France. For other countries, mail orders to: Books Express, P.O. Box 10, Saffron Walden, Essex, CB11 4EW, Great Britain. Please contact the distributor nearest you for the exact price. ♦

Group consultations in VFM – two case histories

by Gérald Gaudet, Director, Audit Operations, and Ginette Moreau, Director, Audit Operations

In 1991, the Office presented reports on the value-for-money audits of the Library of Parliament and the Translation Bureau. For these two audits, the auditors used group consultation techniques to study the work climate. This article seeks to present the particular reasons which prompted auditors to use certain consultation techniques for two very different entities and to report on the results and the experience.

In the audit of the Library of Parliament, the survey phase had raised several questions relating to human resources management. Many grievances regarding classification and job evaluation had been submitted to the Staff Relations Board and the Canadian Human Rights Commission. Among a large group of employees, there was also repeated criticism of the performance appraisal process, and some degree of animosity among various groups of employees was noted.

The Translation Bureau had been undergoing major changes for over five years, in particular staff cutbacks, accompanied by an increasing use of contracting out. These changes caused great uncertainty among staff as to the future of the organization. Several managers and staff complained that morale was suffering severely. At the same time, the Standing Committee on Public Accounts recommended that the Auditor General include work climate in examining the repercussions of contracting work out. These two

issues prompted us to try to assess the work climate and determine whether there was any relation between that climate and increased use of contracting out.

It was, therefore, for very different reasons that the two audit teams used employee consultation techniques. However, they had the same objectives:

- to paint as accurate a picture as possible of the state of morale within the organization;
- to identify, using this exercise, elements which would corroborate the observations arising out of the examination phase; and
- to formulate conclusions and recommendations to correct problems observed.

Methodology selected

The methodology used for both audit projects made use of several survey techniques: the focus group, the nominal group and, in the case of the Translation Bureau, a questionnaire to all employees.

The focus group technique is used to produce a picture of the situation within the organization and to aid familiarization with its specific context in order to identify the main factors which influence the dynamics of the organization. It is also designed to validate the relevance of the consultation tool among representatives of the agency being audited. This technique has the advantage of identifying quickly the most important features of a situation and verifying that they are understood,

taking into account the clientele and the environment.

This phase did provide the auditors with a better understanding of the specific context of the organization. Indeed, the focus group exercise enabled us to adapt our subsequent approach to the vocabulary used within the organization and formulate more relevant and more specific questions, which made our consultation more effective.

During the second phase of the project, we used the nominal group technique in a number of consultation groups. These fairly homogeneous groups comprised about fifteen people. This technique enables each participant to give an opinion on the things which seem to him or her most positive and most negative in a given situation. For this we use the consultation tool previously validated by focus group members. Participants are then asked to comment on the general situation and explain and justify their points of view.

...the first phase circumscribes the field of research, the second attempts to identify the main tendencies...within the field thus defined.

In other words, while the first phase circumscribes the field of research, the second attempts to identify the main tendencies, whether

perceptions, opinions or viewpoints, within the field thus defined.

In the case of the Translation Bureau, auditors used a questionnaire in a third consultation phase. By giving all employees an opportunity to express their views on questions deemed important, this third level of consultation served to corroborate further the results of the first two stages.

Group consultations successful

In both audits, the use of group consultations had positive results. They:

- confirmed impressions and observations from the study;
- provided management in the organizations with objective data it did not have before;
- enabled us to analyze the causes of the problems;
- highlighted the gaps between the theoretical and practical aspects of the existing systems;
- helped identify audit issues;
- supported the overall results of the audit;
- identified solutions; and
- provided a high level of confidence in the data collected.

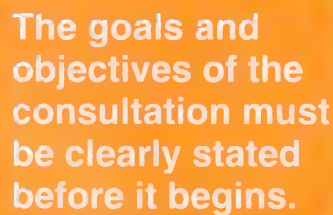
We conclude from these applications that the consultation techniques lend themselves well to qualitative areas. We found them useful for revealing predominant trends, thus preventing minority opinions from having a disproportionate impact. In both audits, consultations were carried out within a short time and at a relatively low cost.

In the case of the Translation Bureau, the consultation allowed us to consult a large group of people, over 1,000 employees. The opinion of the majority clearly confirmed our own observations.

Requirements of group consultations

Although neither of the audit teams stumbled over pitfalls during these consultation exercises, our experience showed that pitfalls did in fact exist, and that it is important to recognize and avoid them if we are to derive maximum benefit from such exercises. From our experiences we drew a number of conclusions:

- Group consultations require very careful co-ordination. Hence it is best to obtain as much co-operation as possible from the management and staff concerned. This is especially important in workplaces where this procedure causes disruptions that could interfere with service to the clientele or lead to overtime costs;



The goals and objectives of the consultation must be clearly stated before it begins.

- the goals and objectives of the consultation must be clearly stated before it begins. It is not a “fishing expedition” and we believe management must not perceive it as such;
- management must, in our opinion, thoroughly understand the process and be convinced that the methodology is sound;

- the rules of the game regarding the confidentiality of any information obtained, must be clearly agreed upon by the auditors, management, and staff consulted. An atmosphere of trust must prevail in order for the consultation to work; and
- in our opinion, to use such consultation techniques, expert consultants are needed. To succeed, these processes require not only specialization in survey techniques but also knowledge of psychology, particularly in the field of group dynamics. During our two audits, these skills enabled us to guide the discussion better, to encourage maximum communication, to avoid the pitfalls that could have made the results invalid, and lastly, to identify and explore important subjects.

Use of group consultations in auditing

Group consultations are not designed to replace traditional audit procedures but to supplement them. Without wishing to extrapolate premature generalizations from these two cases, we believe they are particularly suited to qualitative areas, where the scope, complexity and nature of a question make traditional audit approaches awkward. We feel they are useful to analyze a complex situation in a large population.

Finally, group consultations serve to collect evidence in difficult areas, such as work climate and certain aspects of operational effectiveness and service to clients.✚

Scoping a value-for-money audit

by Raymond L. Foote, Principal, Industry, Science and Technology Group

This article is based on a study entitled "Setting the Scope of Value-for-Money Audits in Departments and Agencies". The study was completed on 31 December 1991. Copies are available from the Professional Practices Group of the Office of the Auditor General.

Several years ago the then Auditor General, Kenneth Dye, commissioned a research study to explore the appropriateness of providing additional guidance on setting the scope of value-for-money audits in government departments and agencies. This study resulted in a paper that provides a workable and practical approach to scoping such an audit.

Scoping is the process of identifying the program or functional areas the auditor will examine and report to Parliament. The scope of an audit is described in a "scope paragraph" which identifies the areas audited and states the nature and extent of the auditor's examination.

Scoping begins with an awareness of the strategic priorities of the Auditor General, and takes on its greatest importance in the planning and reporting phases. Scope decisions are subject to review throughout the course of the audit, as described in the accompanying chart.

Audit worthiness and auditability

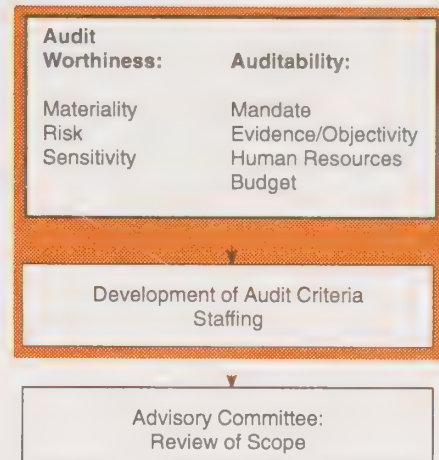
Audit Worthiness and Auditability are the two fundamental principles of scoping.

Audit worthiness raises the question, "Should it be audited?" by focussing on an audit issue's general level of importance both to the successful operation of the entity and to Parliament.

This judgement is based on a review of the following variables:

a) **Materiality** – a qualitative and quantitative assessment of the financial, human or physical resources of the program or function, relative to the government's and the entity's revenue and expenditures.

This assessment is ultimately based on the professional judgement of the auditor, but the general rule is that the program's resources must represent a significant portion of the entity's total resource base, in order to be considered material.



The concept of a quantitative materiality limit is difficult to apply in a value-for-money audit and generally has not been used in this way. In value-for-money auditing, materiality usually is linked to a broad range of considerations, reflecting dollar values as well as the responsibilities and interests of the specific users of the report. Such factors as potential public, environmental, social or economic impacts are likely to influence the decisions of the users of an audit report.

b) **Risk** – consideration of the possibility that an undesirable event will happen, and of its resulting consequences.

Value-for-money auditors usually assess risk using a variety of factors, such as the clarity of the entity's objectives and goals; the complexity of its operations; the quality of management information, program delivery method; nature of the transaction; and degree of change in the environment. High risk generally raises the level of audit worthiness.

c) **Sensitivity** – the auditor's obligation to be aware of the general political and managerial climate, so that the auditor can assess the potential impact of audit findings on an issue of concern to Parliament, the entity or the public.

Sensitivity requires the auditor to be aware of all major factors that might affect the reader's interpretation of the audit report. High levels of sensitivity should not automatically exclude an issue from the audit scope, but it is very important for the auditor to avoid being drawn into a position that could adversely impact on the role of the legislative auditor. Biased scope decisions,

whether real or perceived, would represent a threat to the independence and objectivity essential to the audit function.

Auditability raises the question, “Can it be audited?” Auditability focusses on the following concerns:

a) *Mandate* – the extent to which the audit is consistent with the provisions of the Auditor General Act.

While the Act offers considerable latitude in the scope of value-for-money audits, conventional practice restricts the amount of work done in two specific activities: i) the direct examination of the extent to which a program meets its objectives. In this context, the Act directs the auditor to draw attention to cases where “satisfactory procedures have not been established to measure and report on the effectiveness of programs, where such procedures could appropriately and reasonably be implemented”; ii) the amount of work performed specifically to detect fraud. While the review of existing financial controls should be conducted with an “awareness that fraud, illegal acts and improprieties do occur from time to time”, separate procedures from those of value-for-money auditing should be undertaken in accordance with the policies stated in the Comprehensive Audit Manual.

b) *Evidence and Objectivity* – evidence refers to the source documents, accounting records and all other information that an auditor uses in forming a professional opinion. Objectivity refers to the auditor’s obligation, in conducting the work and arriving at conclusions, to be influenced only by the evidence obtained in accordance with Office policies and practices. Evidence and objectivity require the auditor to determine whether the information gathered will be sufficient to report on the issue, and to identify the criteria to be used in the audit.

c) *Human Resources* – the availability of skills and/or knowledge required to audit a specific type of program or administrative activity.

Where the required skills are not available in the Office, it might be necessary to contract outside expertise. If an auditor is unable to assemble an audit team with the requisite level of skills, the issue should be excluded from the scope of the audit. This decision should be noted on file for future consideration in the Office’s strategic planning process.

d) *Budget* – the financial expenditure needed to conduct the work in accordance with generally accepted audit standards.

Given the level of detail that may be required for a broadly scoped value-for-money audit, each issue

should be assessed for its potential significance and the cost effectiveness of doing the work. The justification for including specific components in the audit scope is subject to challenge by senior officers who allocate funds, taking into account the need for maximum audit coverage of government operations.

Assurance: A key concern

Since scoping is the process of identifying the programs or functional areas that will be examined and reported to Parliament, the auditor must give some attention to the level of assurance provided in the report. Assurance refers to the degree of confidence the auditor has that the report is not inappropriate or misleading. Thus, assurance addresses the reader’s understanding of the audit report and the extent to which the auditor can confidently report conclusions about activities that were audited. The scope statement is especially important to assurance because it contains the information the reader needs to understand the auditor’s conclusions about what was audited.

The degree of assurance an auditor can provide is directly related to the objectives of the audit, the strength of the evidence and the extent of testing required by the scope. The broader the audit scope, the greater the work that must be done to provide a high degree of assurance. More narrowly scoped audits may enable the audit to provide a higher degree of assurance, with less work, but may also provide less relevant information to Parliament.

Specific degrees of absolute assurance do not exist, nor must the audit formally declare the type of assurance being provided in the report. The reader derives the appropriate degree of assurance from the information contained in the audit scope statement. The auditor can give *broad assurance* when the performance of the entity, or the part that was audited, either met or failed to meet all the criteria that were used as the basis of the audit. Broad assurance does not imply absolute assurance, but it does imply that the auditor used a range of criteria sufficiently inclusive to lead to a valid conclusion about all key activities included within the scope of the audit.

Limited assurance means that the auditor has arrived at firm conclusions about some aspects of the audited area but has discontinued work on some other components that were part of the original scope. In a limited assurance type of report, the audit scope statement will reveal that the original scope was larger than the scope reported. The report may or may not explain why work on some components was discontinued, but good

reporting practice would generally entail some explanation to forestall unwarranted conclusions on the part of the reader. In providing limited assurance the auditor's objective is to make the scope statement precise, so that the reader can identify the components of the initial audit scope where insufficient deficiencies were detected to justify continuing the examination. To determine which of these issues can be dropped, the auditor must have done enough work to justify identifying these components as part of the original scope of the audit.

Exception reporting focusses on the deficiencies observed with regard to the programs, functions or activities included in the scope of the audit. The scope statement of this reporting model clearly identifies the areas audited and the criteria used in the examination, but need not describe the full extent of the work done by the auditor. Exception reporting tells Parliament that some deficiencies exist in the entity's operations, but it does not mean that all significant deficiencies will have been detected. The reported deficiencies relate only to the areas identified in the audit scope statement and the criteria used for the examination. Therefore, a deficiency-based exception report provides only the assurance that there are problems in the areas that were audited, and that the audit has been conducted in accordance with the appropriate standards.

The selection of a reporting mode providing either broad, limited, or an exception type of assurance impacts on the scope of an audit. Such decisions must be assessed in terms of audit worthiness and auditability, to ensure that the scope of the audit is consistent with the standards applicable to value-for-money audits.

Conclusion

The research study provides a framework for the qualitative analysis of factors that should be assessed in setting the scope of a value-for-money audit. Other audit organizations, such as the United Kingdom National Audit Office and the United States General Accounting Office, use different methods with proportionally greater emphasis on early decision-making in the planning phase of the audit. Other organizations provide an opportunity to compare different approaches to scoping and stimulate further discussion on the best methods of scoping a value-for-money audit.

Our study establishes a point of departure for such discussion based on current scoping practice within the Office of the Auditor General. ♦

William F. Radburn elected to ICAO Council



Bill Radburn, M.B.A., F.C.A., is an Assistant Auditor General with the Office of the Auditor General of Canada. He is responsible for the Crown Corporations Group, which provides functional advice to the Auditor General and to staff and carries out annual audits and special

examinations of certain federal Crown corporations.

Prior to joining the Office in 1977, Bill was an Associate Professor at the University of Ottawa and served as Chairman of the Department of Commerce. He is actively involved in professional matters, currently serving on the Council of the Institute of Chartered Accountants of Ontario (ICAO) and on its Executive Committee and having served on the Canadian Institute of Chartered Accountants, Public Sector Accounting and Auditing Committee, where he was Chairman for 1989-90. He was elected a Fellow of the ICAO in March 1991.

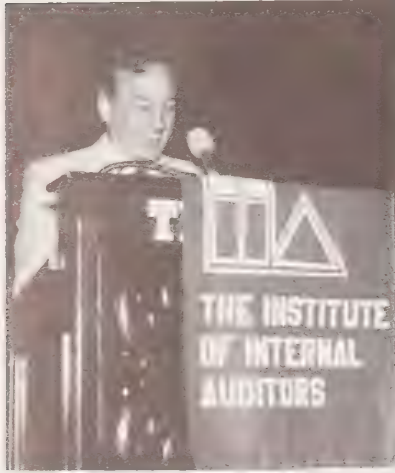
Bill has been a speaker at various local, national and international conferences and is contributor to professional journals.

"I am most grateful for the support I have received in being elected to the Council of the Institute of Chartered Accountants of Ontario. This is my fourth year serving on Council, and second year as a member of the Executive Committee. I have been appointed Secretary of the Institute and will also be chairing the Administrative Committee and the Membership Committee.

The work of the Institute is interesting and worthwhile in and of itself. For example, a review of the education system and requirements for admission to the profession has been conducted recently and a much improved program has been developed to meet challenges of the 1990s and beyond.

As well, since most of our Office's focus is on public sector matters, the work of the Institute permits an awareness of private sector practices, developments and contacts, all of which are valuable in the audit work we carry out, particularly in relationship to Crown corporations." ♦

Environmental auditing: the challenge of the 90s



On 23 June 1992, L. Denis Desautels, Auditor General of Canada, gave an address to the International Institute of Internal Auditors in Phoenix, Arizona. The following article is a shortened version of his presentation.

The subject of my remarks is an issue that will involve external and internal auditors as we close out the 20th century. It's expressed by the question:

How can the audit community help in efforts to protect the environment?

To help answer that question, I'll be telling you how the Office of the Auditor General is responding to the growing demand for the auditing of environmental issues.

Environmental concerns

Of all the issues that confronted me when I took this job, the environment was probably the most important. Environmental issues span the full spectrum of government activities in Canada; I'm sure that this is true all over the world.

The first major wave of public environmental concern occurred in the early 70s. Attention was focussed largely on aesthetic aspects — belching smokestacks and visible pollution of lakes and rivers. Many of the visible signs of pollution have now abated. For example, controls on phosphates in washing detergents

and other measures helped reduce the flow of pollutants in the Great Lakes. This improved the clarity of the water. But little was done to address other, often invisible contaminants.

Efforts were also made to secure a realistic treaty with the United States to reduce acid rain.

The 80s brought another wave of environmental awareness. And now, as we're closing in on a new century, there's a growing public understanding that environmental problems are both global and pervasive. An example of this awareness is the recent Earth Summit in Brazil.

In recent years, the environment has become a part of the concept of accountability.

In recent years, the environment has finally become a part of the concept of accountability. In the past, many business organizations felt their accountability extended just to their shareholders and their bankers, and that it did not really include much in the way of environmental considerations. Now the concept of a "contract with society" has emerged. It's no longer enough to consider only maximizing the return on the shareholders' invested capital. Boards of directors and company management have to answer for what their activities are doing to the environment.

The term "sustainable development" focusses attention on both the environment and the bottom line. There's a growing recognition that we should not consider one without the other, and that the environment is indeed natural capital, analogous in many ways to produced capital assets, and that it should be accounted for as such.

Environmental concerns have gone beyond health and safety factors, and are not likely to disappear, even in a time of recession. So, in a little more than a generation, we've gone from virtually no environmental concern to the realization that we must act quickly and decisively

to preserve all life on the planet for the generations that will follow us.

We auditors are not insulated from these concerns. I believe that we have a role to play in contributing to a better environment. I've been thinking of that role because, in Canada, as all over the world, environmental auditing has achieved a certain profile. This applies both in the private sector and at various levels of government.

External auditors are having to consider management's response to environmental issues as outlined in annual reports, and in their financial statements.

Until very recently the public accounting and auditing profession, in Canada and elsewhere, has virtually ignored the whole field of environmental accounting and auditing. This is starting to change, however. External auditors are having to consider management's response to environmental issues as outlined in annual reports, and in their financial statements. Environmental concerns and risks come up more and more often in mergers, acquisitions and other transactions; potential liabilities have to be considered. Public accounting firms which are defendants in numerous and large lawsuits could even see their problems expand with environmental issues being used in third party liability suits.

Canada's Green Plan

In Canada, the involvement of auditing in the environment took on new significance last year when the government unveiled the centrepiece of its policy in the form of a Green Plan for the Environment.

The Green Plan is designed to be an environmental action plan, involving expenditures of an additional three billion dollars over six years, to supplement existing environmental budgets. This may not sound like a lot of money in relative terms but the focus of the plan is not on the federal government throwing money at the problems to solve them.

To provide leadership for the rest of Canada, the Green Plan proposed a Code of Environmental Stewardship for

the federal government. Federal departments and agencies must develop environmental action plans, and indicate how they will implement the code. They'll then have to report regularly on their progress.

And this year, those federal departments and agencies are expected to implement policies and procedures for environmental auditing. The Green Plan clearly puts the onus on departments and agencies for establishing and carrying out this auditing function, in their respective areas of responsibility.

An Environmental Auditor General?

That decision was significant for me because in recent years, there has been an idea that my Office should become the home of Canada's Environmental Auditor General. That idea came from parliamentarians, from environmental groups, and even from think tanks, who suggested that we be the environmental watchdog for all federal government activities.

It's a very flattering idea. However, I don't see it as an entirely appropriate role. It's true that over the years my Office has examined and reported on a number of environmental matters. And it's also true that the basic techniques and methodology of auditing are the same whether you're auditing the environment or defence or transportation. But I believe that responsibility for environmental auditing as such, for front-line auditing, clearly belongs to individual government departments and agencies.

That doesn't mean we're going to ignore the subject. My Office is already planning a government-wide review of environmental audit functions in federal departments. Moreover, environmental concerns will be an integral part of most federal government initiatives and programs. So almost everything we audit will have an environmental component. That's also the case for internal auditors.

The challenge for my Office will be to refine our role and determine just how we can audit environmental issues in the most effective and positive way.

Environmental auditing

I'd like to turn to the question of just what environmental auditing is, or should be.

The environmental audit grew in the early 70s, first out of a desire to avoid legal liability, and then from the Securities and Exchange Commission (SEC) requirements in the U.S. to disclose for potential

investors the present and future costs of complying with environmental regulations. The concept has grown since then and now covers a broad range of management objectives that include environmental risk reduction and avoidance, monitoring, education, training and communications, as well as compliance.

As a concept, “environmental auditing” has been around for many years, but, at the moment, there seems to be no generally accepted definition of the expression. The most common theme, in all of the definitions I’ve seen, is a reference to compliance with legislation (municipal, provincial/state or federal) and internal policies and procedures. Compliance has generally been the major thrust of private sector environmental auditing. Recently, this compliance aspect has included elements of effectiveness assessment, in that management is assessing whether it’s doing the right things and doing them right. This applies even more strongly in the public sector, where many government programs and activities have specific environmental goals as their main objective.

The expression “audit”, then, when used in the context of environmental audit, is interpreted widely. In practice, in many private and public sector organizations, environmental audit or monitoring activity has been set up as a separate function apart from any existing internal audit activity. Such environmental audit functions tend to become an operational control rather than an audit. This raises questions about the independence and objectivity of these environmental audits.

Selection of audit issues

Despite my reservations about being designated an environmental Auditor General, my Office has made many observations on environmental issues in recent years and will continue to do so, given the importance we attach to the subject. We have in the past chosen environmental matters for audit using the same criteria as for any audit issue, namely, materiality, risk, significance, auditability, and interest to legislators.

In my first annual Report to Parliament last December, I told Parliament that the federal Department of the Environment has not sorted out with the provinces their respective responsibilities for enforcement activities, an area of shared jurisdiction. We also pointed to a lack of specific goals and deadlines in the Remedial Action Plans for the clean-up of the 42 “hot-spots” in the Great Lakes, 25 of which, incidentally, are in the United States. We told Parliament that this was slowing down progress in dealing with the serious toxic pollution of

the Great Lakes. We also judged that the information prepared for both Parliament and the people on Great Lakes environmental matters, on both sides of our national boundary, was inadequate. In 1989 we noted that the Canadian Coast Guard had not developed the capability to deal with spills or accidents involving hazardous materials other than petroleum products.

This is a small sample of the environmental issues we have reported in the last few years.

Environmental audit responsibility

We’re going to continue to audit those kinds of issues. However, environmental auditing per se in the government context is and should be the responsibility of individual government departments. A more appropriate role for my Office will be in auditing the work of the environmental auditors and keeping an eye on the broader picture, such as the regulatory process and education and enforcement activities.

As an external auditor, I’d want to know whether the environmental audit function in government was carrying out its responsibilities and whether any important issues were falling between the cracks. More importantly, is it carrying them out in a manner which we, as auditors, normally expect? Is it using standards of objectivity and professional competence and applying generally accepted auditing standards?

And just where should the responsibility reside? It would seem logical that the environmental audit role is primarily one for already-established internal audit groups. However, this function is often independent of internal audit, and perhaps this is a lost opportunity for internal auditors.

In many cases, the individuals working in the environmental auditing area have no audit training. That’s a problem that worries me.

Lack of generally accepted auditing standards

I’m also worried by the lack of a generally accepted definition of environmental auditing and the use (or non-use) of generally accepted auditing standards in this area by these environmental audit groups.

For example, in terms of objectivity and the collection of evidence, the accepted standards of the auditing profession are certainly appropriate to environmental auditing. In many cases, however, it seems that these standards are not being applied. This has raised serious

questions in my mind about the quality and credibility of many of the environmental audits carried out within federal departments and agencies in my country.

The “internal” type of environmental audit can nevertheless be seen as a valuable management tool for monitoring everything that helps the enterprise achieve the objectives set out in its environmental conduct code. Not only can it be used as a basis for taking remedial action or improving efficiency, where necessary, but it can also provide valuable assistance in reporting back to senior management and other stakeholders such as elected officials and boards of directors. Internal auditors have to play a key role in adapting standards to be useful for environmental audits.

We should also be aware that international efforts are being made to set environmental standards, but that this is being done in a multidisciplinary mode — with little input from traditional audit groups. Not only might internal auditors be missing out on an opportunity here, but some observers feel that standards of environmental management and audit have potential trade implications.

I hope that where environmental auditing has been established as a separate function, internal auditors will audit, or at least be in a position to constructively advise that function, and ensure that appropriate auditing standards are being applied.

Pressures on internal auditors

There’s another very important challenge to internal auditors in the environmental audit field, at least in the short term. You are going to have to overcome the pressures that may be placed on your function to avoid potentially contentious audits. There will inevitably be environmental audits that disclose liabilities and attract unfavourable public attention, although I would like to think that such audits could make it possible to prevent serious problems from occurring in the first place.

Other more traditional issues brought up by internal audit, such as inadequate internal financial controls, go quietly to the audit committee of the Board of Directors. Something might occasionally leak into the public domain, but usually it goes no further than a directors’ meeting. In other words, the internal auditors’ reports remain relatively anonymous and shielded from public view.

The findings of environmental audits, however, have the potential of becoming very public. This is because there are many “watchdogs” for a clean earth, such as environmental groups, the public, the media and even

legislators. They may try to get access to environmental audit reports, hoping that the auditors will identify potential or actual health and safety concerns. That can lead, of course, to embarrassment — perhaps justly deserved — and to lawsuits and the significant liabilities often associated with them.

There would also be serious implications for the bottom line, not necessarily from lawsuits but from pressure to invest in pollution or emission control systems. The pressure on internal audit, therefore, will be great. The natural inclination of most organizations is to minimize drawing attention to these issues wherever possible and to not report problems uncovered to regulatory agencies, even when required by law to do so. Senior management might also be tempted to suggest that internal auditors stay away from auditing particular areas that could generate unfavourable publicity and lead to litigation.

That’s why I believe that the internal audit profession will have to meet significant challenges in this area in the coming years.

Conclusion

I don’t think Gerald Vinten was overstating the case in an *Internal Auditor* article when he said: “Internal audit can provide no more valuable service than ensuring the survival of the planet... If the ‘greening of audit’ becomes a pervasive reality, internal auditors will also be making a contribution to all of mankind.”

The auditing profession in recent years has come under increasing scrutiny. Even without an expectation gap, it has had to pay increasing attention to its wider obligations to our society. Providing the expertise needed to develop environmental audits is an excellent means of helping fulfil this broader responsibility.

In my view, this will be one of the major challenges of the 90s for internal as well as external auditors. It’s going to require skill, determination, innovation, and a thick skin. But I believe we’re up to the task. ♣

Speeches and Presentations

The following is a list of speeches and presentations given by employees of the Office of the Auditor General of Canada. This list will be updated in subsequent issues.

Audit and Evaluation: The Canadian Experience **Michael Ryan** IIR Conference – Program Evaluation in the Public Sector Sydney, Australia 6 April 1992

Program Evaluation and Value-For-Money Audit Practice in Canada **Michael Ryan** Department of Social Services, Commonwealth of Australia, Canberra, Australia 14 April 1992

Conducting an Efficiency Audit and Audit Interviewing **Michael Ryan** Efficiency Audit Course, Office of the Auditor General, Commonwealth of Australia, Canberra, Australia 15 April 1992

Strengthening Federal Institutions **L. Denis Desautels, FCA** Barrie Rotary Club 6 May 1992

Independence of Canada's Auditor General **Michael Ryan** Joint Committee of Public Accounts, Parliament, Commonwealth of Australia, Canberra, Australia 27 May 1992

Total Quality Management in the Public Sector **L. Denis Desautels, FCA** Institute of Governance Conference on Total Quality Management in the Public Sector 2 June 1992

Role of the Auditor General **L. Denis Desautels, FCA** Hull Rotary Club 11 June 1992

Information Systems **Eric Antilla** The University of Ottawa 16 June 1992

Helping Departmental Managers Meet Their Objectives **L. Denis Desautels, FCA** Federal Government Heads of Internal Audit and Evaluation 17 June 1992

Auditing State Enterprises: Current Issues **Michael Ryan** Annual Conference of Australian Audit Executives Kianna, New South Wales, Australia 17 June 1992

Value-for-money Auditing **L. Denis Desautels, FCA** 10th Caribbean Conference of Accountants 19 June 1992

Quality Management **John Hitchinson** Council of Federal Libraries 19 June 1992

Environmental Auditing **L. Denis Desautels, FCA** 51st International Conference of the Institute of Internal Auditors 23 June 1992

The Future Role of Corporate Audit **Otto Brodtrick** Ontario Hydro's Audit Division 25 June 1992

Government Accountability **Ron Thompson** Institute of Chartered Accountants of Ontario Conference June 1992

Empowerment and Control—Finding the Balance **Maria Barrados, Otto Brodtrick, and Jacques Goyer** Public Accounts Committees and Auditors General of Canada 7 July 1992

Effectiveness Evaluation and Audit Reform in Canada **Maria Barrados** Australian Evaluation Society, Melbourne, Australia 29 July 1992

Perspectives on Effectiveness Auditing in Canada **Maria Barrados** National Audit Office, Canberra, Australia 31 July 1992

Perspectives on Effectiveness Auditing in Canada **Maria Barrados** The Audit Office, Wellington, New Zealand 10 August 1992

Internal Audit **L. Denis Desautels, FCA** L'institut des vérificateurs internes 16 September 1992

Auditing Plain Language **Marvin Schwartz** Conference on Theory and Practice of Plain Language in Law, in Government and Business 22 October 1992

Discours et exposés

Voici la liste des discours qu'ont prononcés et des exposés qu'ont donnés les employés du Bureau du vérificateur général. Elle sera mise à jour dans les prochains numéros.

Vérification et évaluation : l'expérience canadienne **Michael Ryan** Conférence de l'IIIR – Évaluation de programme dans le secteur public, Sydney, Australie le 6 avril 1992

Évaluation de programme et méthodes de vérification d'optimisation des ressources au Canada **Michael Ryan** Ministère des services sociaux du Commonwealth de l'Australie, Canberra, Australie le 14 avril 1992

Les vérifications d'efficacité et les entrevues effectuées durant la vérification **Michael Ryan** Cours sur la vérification d'efficacité, National Audit Office, Commonwealth de l'Australie, Canberra, Australie le 15 avril 1992

Renforcer les institutions fédérales **L. Denis Desautels, FCA** Barrie Rotary Club le 6 mai 1992

Indépendance du vérificateur général du Canada **Michael Ryan** Comité mixte des comptes publics, Parlement du Commonwealth de l'Australie, Canberra, Australie le 27 mai 1992

Gestion de la qualité totale dans le secteur public **L. Denis Desautels, FCA** Conférence sur la gestion de la qualité totale dans le secteur public organisée par l'Institute of Governance le 2 juin 1992

Rôle du vérificateur général **L. Denis Desautels, FCA** Club Rotary de Hull le 11 juin 1992

Systèmes informatiques **Eric Anitila** Université d'Ottawa le 16 juin 1992

Comment aider les gestionnaires des ministères à atteindre leurs objectifs **L. Denis Desautels, FCA** Réunion des chefs des services de vérification et d'évaluation internes du gouvernement fédéral le 17 juin 1992

Questions d'actualité au sujet de la vérification des sociétés d'État **Michael Ryan** Conférence annuelle des cadres de la vérification d'Australasie, de Kiama, de Nouvelle-Galles du Sud, Australie le 17 juin 1992

Vérification d'optimisation des ressources **L. Denis Desautels, FCA** 10^e conférence des comptables des Caraïbes le 19 juin 1992

Gestion de la qualité **John Hutchinson** Conseil des bibliothèques du gouvernement fédéral le 19 juin 1992

Vérification environnementale **L. Denis Desautels, FCA** 51^e Conférence internationale de l'Institut des vérificateurs internes le 23 juin 1992

Le futur rôle des services de vérification au sein des sociétés **Otto Brodtrick** Division de vérification d'Hydro-Ontario le 25 juin 1992

Reddition des comptes du gouvernement **Ron Thompson** Conférence de l'Institute of Chartered Accountants of Ontario juin 1992

La responsabilisation et le contrôle – À la recherche de l'équilibre **Maria Barrados, Otto Brodtrick et Jacques Goyer** Réunion des comités des comptes publics et des vérificateurs généraux du Canada le 7 juillet 1992

Évaluation de l'efficacité et réforme de la vérification au Canada **Maria Barrados** Australasian Evaluation Society, Melbourne, Australie le 29 juillet 1992

Perspectives sur la vérification de l'efficacité au Canada **Maria Barrados** National Audit Office, Canberra, Australie le 31 juillet 1992

Perspectives sur la vérification de l'efficacité au Canada **Maria Barrados** The Audit Office, Wellington, Nouvelle-Zélande le 10 août 1992

Vérification interne **L. Denis Desautels, FCA** Institut des vérificateurs internes le 16 septembre 1992

Comment s'exprimer dans un langage clair en vérification **Marvin Schwartz** Conférence sur la théorie et la pratique de la clarté d'expression le 22 octobre 1992

des fuites, mais ces questions ne vont habituellement pas plus loin qu'une réunion des directeurs. En d'autres mots, les rapports des vérificateurs internes restent relativement anonymes et inconnus du public.

Les constatations des vérifications environnementales peuvent, par contre, devenir très visibles, car il existe de nombreux «chiens de garde» de l'environnement, notamment les groupes de défense de l'environnement, le public, les médias et même les législateurs. Ils pourraient essayer d'obtenir l'accès aux rapports de vérification environnementale, dans l'espoir que les vérificateurs aient repéré des dangers réels ou possibles pour la santé et la sécurité. Une telle intervention peut évidemment être à juste titre – mettre les responsables dans l'embarras et donner lieu à des poursuites et aux importants dommages – intérêts qui en découlent souvent.

Ce phénomène aurait aussi de graves répercussions sur les résultats nets, pas nécessairement en raison des poursuites, mais en raison des pressions pour que les responsables investissent dans des systèmes de contrôle de la pollution ou des émissions. Les pressions exercées sur la vérification interne seront donc considérables. La plupart des organisations ont naturellement tendance à attirer l'attention le moins possible sur ces questions et à ne pas rendre compte des problèmes décelés aux organismes de réglementation, même si elles sont légalement tenues de le faire. La haute direction peut aussi être tentée de proposer à la vérification interne de se tenir loin des questions susceptibles de donner lieu à une publicité négative et à des litiges.

C'est pourquoi je crois que les vérificateurs internes auront des défis importants à relever dans ce domaine au cours des années à venir.

Conclusion

Je ne pense pas que Gerald Vinen soit allé trop loin lorsqu'il a dit, dans un article de l'*Internal Auditor* :

[Traduction]

«La vérification interne ne peut rendre de service plus valable que celui d'assurer la survie de la planète. Si les vérifications "tournent partout au vert", les vérificateurs internes feront aussi une contribution au genre humain.»

Au cours des dernières années, on a scruté la profession de vérificateur. Même si elle a répondu aux attentes, elle a du être plus attentive à ses nouvelles obligations envers la société. Fournir le savoir-faire nécessaire à l'élaboration de vérifications environnementales constitue un excellent moyen de l'aider à s'acquitter de cette responsabilité élargie.

À mon avis, ce sera l'un des principaux défis que les vérificateurs internes et externes devront relever au cours des années 90. Pour y arriver, il leur faudra des compétences, de la détermination, de l'esprit d'initiative et une bonne carapace. Mais je crois que nous sommes d'attaque. ♦

D'autres questions plus conventionnelles que soulève la vérification interne, comme la pertinence des contrôles financiers internes, se rendent plus discrètement jusqu'au comité de vérification du conseil d'administration. Il peut parfois y avoir

Les constatations des vérifications environnementales peuvent, par contre, devenir très visibles... Une telle intervention peut évidemment – et peut-être à juste titre – mettre les responsables dans l'embarras et donner lieu à des poursuites et aux importants dommages – intérêts qui en découlent souvent.

Dans le domaine de la vérification environnementale, les vérificateurs internes font face à un autre défi de taille, du moins à court terme. Vous allez devoir surmonter les pressions par lesquelles on vous encouragera à ne pas faire de vérifications qui pourraient être litigieuses. J'aimerais croire que la seule existence des vérifications environnementales pourrait empêcher que des problèmes graves se produisent, mais je sais qu'il y aura inévitablement des vérifications qui donneront lieu à la divulgation d'obligations et à des constatations qui ne seront pas bien accueillies par le public.

Internes

Les pressions sur les vérificateurs

Nous devrions aussi être conscients qu'on s'efforce, à l'échelle internationale, de fixer des normes environnementales et que l'on tente d'y arriver par une action multidisciplinaire qui laisse peu de place aux équipes de vérification traditionnelles. Non seulement les vérificateurs internes risquent-ils de manquer le bateau, mais certains observateurs estiment que les normes de gestion et de vérification environnementales peuvent avoir des répercussions commerciales.

J'espère que, dans les entités où la vérification environnementale a été créée comme fonction distincte, les vérificateurs internes examineront cette fonction, ou du moins qu'ils se trouveront en position de donner des conseils constructifs aux vérificateurs environnementaux, et qu'ils veilleront à ce que des normes de vérification appropriées soient appliquées.

communiquer de l'information à la haute direction et aux autres intéressés, tels les représentants élus et les membres des conseils d'administration. Les vérificateurs internes ont un rôle important à jouer dans l'adoption de normes utiles pour les vérifications environnementales.

Le concept de la «vérification environnementale» existe depuis longtemps, mais, pour le moment, il ne semble pas exister de définition généralement acceptée de l'expression. Dans toutes les définitions que j'ai vues, c'est la conformité aux lois (de la municipalité, de la province / de l'état ou du gouvernement fédéral) ainsi qu'aux politiques et aux procédures internes, qui revient le plus souvent. La conformité a généralement été la cheville ouvrière de la vérification environnementale dans le secteur privé. Récemment, on voit des éléments d'évaluation de l'efficacité entrer dans la conformité; en effet, la direction cherche à déterminer si elle fait les bonnes choses et si elle les fait bien. Ce phénomène est encore plus manifeste dans le secteur public où beaucoup d'activités et de programmes gouvernementaux visent surtout des objectifs environnementaux précis.

Lorsqu'on utilise l'expression «vérification» dans le contexte de la vérification environnementale, elle est prise dans son sens large. En pratique, dans de nombreuses organisations des secteurs public et privé, on a créé la vérification ou la surveillance d'une activité existante de vérification interne. Une telle fonction a tendance à devenir une activité de contrôle opérationnel plutôt qu'une activité de vérification. C'est pourquoi l'on se pose des questions sur l'indépendance et l'objectivité de ces vérifications environnementales.

Les questions à valider

Malgré mes réserves à l'idée qu'on m'ait pressenti comme vérificateur général de l'environnement, mon Bureau a formulé beaucoup d'observations sur des questions environnementales au cours des dernières années, et il continuera de le faire en raison de l'importance que nous attachons à ce sujet. Dans le passé, nous avons choisi les questions environnementales à vérifier en appliquant les mêmes critères que s'il s'agissait de vérifier quel type de vérification, c'est-à-dire l'importance relative, risqué, question importante, vérifiabilité et intérêt pour les législateurs.

Dans le premier rapport annuel que j'ai déposé en décembre dernier, j'ai dit au Parlement que le ministre fédéral de l'Environnement et les provinces n'avaient pas délimité leurs responsabilités respectives pour ce qui est des activités d'application, domaine de compétence partagée. Nous avons également signalé qu'il manquait d'échéances et d'objectifs précis dans les Plans de mesures correctives visant l'assainissement de 42 «points chauds» des Grands Lacs, dont 25 se trouvent incidemment aux États-Unis. Nous avons dit au Parlement que cette lacune ralentissait la mise en oeuvre de mesures visant à réduire l'importante pollution toxique des Grands Lacs. Nous avons aussi jugé que l'information préparée à l'intention du Parlement et du public sur la pollution des Grands Lacs, tant du côté canadien qu'américain, était insuffisante. En 1989, nous avons signalé que la Garde côtière canadienne n'avait rien fait pour acquiescer les compétences qui lui permettraient de nettoyer les dégâts des déversements et des accidents mettant en cause des produits dangereux autres que des produits pétroliers.

Ce n'est qu'un petit échantillon des questions environnementales dont nous avons fait rapport au cours des dernières années.

La responsabilité en matière de vérification environnementale

Nous allons continuer à vérifier des questions de ce genre. Toutefois, dans un milieu gouvernemental, la vérification environnementale comme telle doit être la responsabilité de ministères individuels. Un rôle qui conviendrait mieux à mon Bureau serait de vérifier le travail des vérificateurs de l'environnement et de surveiller la situation dans son ensemble, par exemple, le processus de réglementation ainsi que les activités de sensibilisation et d'application.

En tant que vérificateur externe, j'aimerais savoir si la vérification environnementale au sein du gouvernement s'acquiesce de ses responsabilités et si des questions importantes lui échappent. Et qui plus est, j'aimerais savoir si elle s'acquiesce de sa responsabilité interne déjà en place. Toutefois, cette fonction est souvent indépendante de la vérification interne, et peut-être que les vérificateurs internes y perdent une occasion rêvée.

Il arrive souvent que les personnes qui travaillent dans le domaine de la vérification environnementale n'ont aucune formation en vérification. C'est un problème qui m'inquiète.

Absence de normes de vérification généralement reconnues

Je m'inquiète aussi du fait qu'il n'existe pas de définition des normes de vérification généralement reconnues de sorte que les équipes de vérification environnementale n'utilisent pas de telles normes.

Par exemple, pour ce qui est de l'objectivité et de la collecte d'information probante, les normes reconnues par les milieux de la vérification conviennent certainement à la vérification environnementale. Toutefois, dans beaucoup de cas, il semble que ces normes ne soient pas appliquées. C'est ce qui m'a amené à me poser de sérieuses questions au sujet de la qualité et de la crédibilité de nombreuses vérifications environnementales effectuées au sein de ministères et organismes fédéraux canadiens.

On peut toutefois considérer la vérification environnementale de nature «interne» comme un instrument de gestion valable pour la surveillance de tout ce qui aide une entreprise à atteindre les objectifs énoncés dans son code de déontologie environnemental. Elle peut non seulement servir de base à la mise en oeuvre de mesures correctives ou à l'amélioration de l'efficacité, au besoin, mais aussi fournir une aide valable pour

partout ailleurs dans le monde, la vérification environnementale a acquis une certaine visibilité tant dans le secteur privé que dans les divers ordres de gouvernement.

Les vérificateurs externes ont à tenir compte de l'attitude de la direction envers les questions environnementales, comme le reflètent les rapports annuels et les états financiers.

Jusqu'à tout récemment, les milieux de la comptabilité et de la vérification publiques, au Canada et ailleurs, ne s'occupaient pas de la comptabilité ni de la vérification environnementales. Toutefois, la situation commence à changer. Les vérificateurs externes ont à tenir compte de l'attitude de la direction envers les questions environnementales, comme le reflètent les rapports annuels et les états financiers. Les questions et les risques environnementaux sont mentionnés de plus en plus souvent dans les fusions, les prises de contrôle et les autres transactions : les obligations éventuelles doivent être prises en considération. Les cabinets de comptabilité publique qui doivent se défendre dans d'importantes et de nombreuses poursuites judiciaires pourraient même voir leurs problèmes s'aggraver puisque les questions environnementales pourraient être à l'origine de poursuites en dommages-intérêts mettant en cause des tiers.

Le Plan vert du Canada

Au Canada, le rôle de la vérification dans les questions environnementales a acquis une nouvelle dimension l'an dernier lorsque le gouvernement a dévoilé la pièce maîtresse de sa politique environnementale, c'est-à-dire son Plan vert.

Conçu comme plan d'action en matière environnementale, le Plan vert prévoit que des dépenses supplémentaires de trois milliards de dollars viendront compléter les budgets environnementaux existants. Cela peut ne pas sembler très important en termes relatifs, mais le plan n'a pas pour objet d'amener le gouvernement fédéral à dilapider des fonds pour tenter de régler les problèmes existants. Le Plan se veut un exemple pour le reste du Canada, et c'est pourquoi il comporte un Code de gérance de l'environnement et l'intention du gouvernement fédéral. Les ministères et organismes fédéraux doivent élaborer des plans d'action en matière environnementale et préciser de quelle façon ils mettront le code en oeuvre. Ils auront ensuite à rendre régulièrement des comptes sur les progrès réalisés. Et cette année, on s'attend que les ministères et organismes fédéraux mettent en oeuvre des politiques et des modalités en

Un vérificateur général de l'environnement?

prévision de la vérification environnementale. Le Plan vert indique clairement qu'il est du ressort des ministères et organismes d'établir et d'appliquer cette fonction de vérification dans leurs sphères de responsabilité respectives.

La réponse à cette question revêtait beaucoup d'importance pour moi parce que, au cours des dernières années, on a fait couvrir le bruit que mon Bureau devrait devenir le point d'attache du vérificateur général de l'environnement du Canada. Cette idée émanait de parlementaires, de groupes de protection de l'environnement et même de penseurs qui avaient proposé que mon Bureau devienne le chien de garde de toutes les activités gouvernementales en matière d'environnement.

La proposition est très flatteuse, mais je ne vois pas ce rôle comme étant tout à fait approprié à mon Bureau. Il est vrai qu'au fil des ans, mon Bureau a fait des examens et des rapports sur un certain nombre de questions environnementales. Il est aussi vrai que les techniques et les méthodes fondamentales de vérification ne changent pas, que vous fassiez une vérification de l'environnement, de la défense ou des transports. Mais je crois que la responsabilité même de la vérification environnementale, de la vérification de première ligne, relève clairement des ministères et organismes eux-mêmes. Cela ne veut pas dire pour autant que nous allons laisser la question de côté. Mon Bureau prévoit déjà d'examiner les fonctions de vérification environnementale dans tous les ministères fédéraux. En outre, les préoccupations environnementales feront partie intégrante de la plupart des initiatives et des programmes du gouvernement fédéral. C'est pourquoi presque toutes nos vérifications auront une dimension environnementale. Il en va de même pour les vérifications internes.

La difficulté pour mon Bureau sera de peaufiner son rôle et de déterminer comment en arriver à vérifier les questions environnementales de la façon la plus efficace et la plus positive.

La vérification environnementale

J'aimerais maintenant essayer d'expliquer ce qu'est ou ce que devrait être au juste la vérification environnementale. La vérification environnementale a vu le jour dans les années 70. Elle devait d'abord permettre d'éviter les poursuites judiciaires en dommages-intérêts et ensuite de répondre aux exigences de la *Securities and Exchange Commission (SEC)* des États-Unis par lesquelles cette dernière demandait que soient divulgués aux investisseurs éventuels les coûts actuels et futurs qu'occasionnait le respect des règlements environnementaux. Depuis, la notion a pris de l'ampleur, et elle englobe aujourd'hui une vaste gamme d'objectifs de gestion, notamment la réduction et l'élimination des risques pour l'environnement, la surveillance, la sensibilisation, la formation et les communications de même que la conformité.

La vérification environnementale : le défi des années 90



Le 23 juin 1992, L. Denis Desautels, vérificateur général du Canada, a prononcé un discours devant l'International Institute of Internal Auditors à Phoenix, Arizona. Le présent article est une version abrégée de son allocution.

Aujourd'hui, je traiterai d'un sujet qui touchera les vérificateurs externes et internes en cette fin du XX^e siècle. On pourrait résumer mes observations par la question suivante :

Comment les milieux de la vérification peuvent-ils contribuer aux efforts de protection de l'environnement?

Pour aider à répondre à cette question, je vous dirai comment le Bureau du vérificateur général du Canada s'y prend pour satisfaire à la demande croissante de vérifications des questions environnementales.

Les problèmes environnementaux

Parmi toutes les questions auxquelles j'ai dû faire face à mon entrée en fonction, la question environnementale a probablement été la plus importante, car elle embrasse la gamme complète des activités gouvernementales au Canada; et je suis sûr que c'est la même chose partout dans le monde.

Au début des années 70 a déferlé la première vague d'intérêt public pour la question environnementale. C'est alors la dimension esthétique qui attirait surtout l'attention : notamment les cheminées qui crachaient des contaminants et la pollution visible des lacs et des rivières. Aujourd'hui, bon nombre des signes visibles de la pollution ont diminué. Par exemple, les contrôles sur les phosphates présents dans les détergents et d'autres mesures ont contribué à réduire les dépôts de polluants dans les Grands Lacs, ce qui a amélioré la limpidité de l'eau.

Mais, on n'a pas fait grand-chose d'autre pour combattre les contaminants souvent invisibles. Nous avons également fait des efforts pour signer un traité réaliste avec les États-Unis en vue de réduire les pluies acides. Les années 80 ont connu une autre prise de conscience de l'environnement. Et maintenant, à l'horizon d'un nouveau siècle, le public comprend de plus en plus que les problèmes environnementaux sont à la fois planétaires et omniprésents, à preuve : le récent Sommet de la Terre qui a eu lieu au Brésil.

Au cours des dernières années, la protection de l'environnement est finalement devenue un domaine dont il faut maintenant rendre compte.

Au cours des dernières années, la protection de l'environnement est finalement devenue un domaine dont il faut maintenant rendre compte. Par le passé, beaucoup d'organisations commerciales estimaient que leur obligation se limitait exclusivement à leurs actionnaires et à leurs banquiers, et qu'elle n'englobait pas vraiment les aspects environnementaux. Maintenant, il leur faut composer avec la notion de «contrat social». Il ne suffit plus de vouloir maximiser le rendement sur le capital investi par les actionnaires; les conseils d'administration et les dirigeants doivent répondre de l'incidence de leurs activités sur l'environnement. L'expression «développement durable» attire l'attention à la fois sur l'environnement et sur les résultats nets. On reconnaît de plus en plus qu'il ne faut pas envisager l'un sans l'autre, que l'environnement constitue, en fait, un capital naturel, semblable à maints regards aux immobilisations produites, et qu'il faut en rendre compte au même titre.

Les préoccupations environnementales vont beaucoup plus loin que l'hygiène et la sécurité, et il est peu probable qu'elles disparaissent même en période de récession. Ainsi, en un peu plus d'une génération, nous sommes passés, pour ainsi dire, de l'absence de conscience environnementale à la constatation que nous devons agir avec rapidité et fermeté afin de préserver toutes les formes de vie sur la planète pour les générations à venir.

Nous, vérificateurs, ne sommes pas à l'abri de ces préoccupations. Je crois que nous pouvons faire quelque chose pour contribuer à améliorer l'environnement. J'ai réfléchi au rôle que nous pourrions jouer parce que, au Canada comme

William F. Radburn, élu au conseil de l'ICAO

Bill Radburn, M.B.A., FCA, est vérificateur général adjoint au Bureau du vérificateur général du Canada. Il est responsable de la Direction des sociétés d'État, qui sert de conseiller fonctionnel auprès du vérificateur général et des autres membres du personnel et effectue des vérifications annuelles et des examens spéciaux de certaines sociétés d'État fédérales.



Avant d'entrer au Bureau en 1977, Bill était professeur titulaire à l'Université d'Ottawa et présidait le Département des sciences commerciales. Il est très actif au sein de la profession. Il est membre du Conseil de l'Institut of Chartered Accountants of Ontario (ICAO) et du conseil de direction de cet organisme et il a déjà été membre du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés, comité qu'il a d'ailleurs présidé en 1989-1990. Il a été élu Fellow de l'ICAO en mars 1991.

Bill a participé à diverses conférences locales, nationales et internationales (Institut of Chartered Accountants of Ontario, Fondation canadienne pour la vérification intégrée, Institut des vérificateurs internes, Institut de gestion financière, etc.) à titre de conférencier et collabore à des revues professionnelles.

«Je suis très reconnaissant à tous ceux et celles qui m'ont appuyé en m'élisant au conseil de l'Ontario Institute of Chartered Accountants. J'entreprends ma quatrième année comme membre du Conseil et ma deuxième année comme membre du conseil de direction. J'ai été nommé secrétaire de l'Institut et je présiderai le Comité administratif et le Comité des membres.

Le travail de l'Institut est intéressant et très valable en soi. Par exemple, nous avons récemment révisé le programme d'études et les conditions d'admission et par la suite, l'on a élaboré un programme grandement amélioré afin que nous puissions relever les défis des années 90 et des décennies à venir.

De plus, puisque le Bureau se concentre surtout sur le secteur public, le travail de l'Institut nous donne un aperçu des pratiques et des changements dans le secteur privé et nous permet de faire des contacts. Cette information nous est précieuse dans notre travail de vérification, surtout dans la vérification des sociétés d'État.»

Un rapport axé sur les lacunes se concentre seulement sur les lacunes observées au niveau des programmes, des fonctions ou des activités comprises dans l'étendue de la vérification. Dans un tel rapport, l'énoncé de délimitation précise clairement les secteurs vérifiés et les critères utilisés, mais il ne décrit pas nécessairement toute l'étendue des travaux qu'a effectués le vérificateur. Un rapport axé sur les lacunes informe le Parlement sur le fait que les opérations de l'entité vérifiée présente des faiblesses à certains égards, ce qui ne signifie pas que l'on a repéré toutes les lacunes importantes. Les lacunes signalées ne se rapportent qu'aux secteurs désignés dans l'énoncé de délimitation et qu'aux critères. Ainsi, un rapport axé sur les lacunes procure simplement la certitude qu'il existe des problèmes au niveau des domaines vérifiés et que l'on a réalisé la vérification conformément aux normes applicables.

Lorsqu'il décide de préparer soit un rapport assorti d'une déclaration générale de fiabilité, soit un rapport assorti d'une déclaration restreinte de fiabilité ou encore un rapport axé sur les lacunes, le vérificateur fait un choix qui a une incidence sur l'étendue de la vérification.

Lorsqu'il décide de préparer soit un rapport assorti d'une déclaration générale de fiabilité, soit un rapport assorti d'une déclaration restreinte de fiabilité ou encore un rapport axé sur les lacunes, le vérificateur fait un choix qui a une incidence sur l'étendue de la vérification. Il faut évaluer de telles décisions en regard de l'opportunité et de la vérifiabilité, de manière que l'étendue de la vérification corresponde aux normes applicables à l'évaluation des VOR.

Conclusion

L'étude de recherche fournit un cadre pour l'analyse qualitative des facteurs qu'il faut évaluer pour délimiter l'étendue d'une VOR. D'autres organismes de vérification, comme le National Audit Office du Royaume-Uni et le General Accounting Office des États-Unis, utilisent des méthodes différentes qui accordent proportionnellement plus d'importance à la prise de décision des premières étapes de la planification de la vérification. D'autres organisations offrent au vérificateur la possibilité de comparer diverses méthodes de délimitation et encouragent des discussions plus approfondies sur les meilleures méthodes de délimitation de l'étendue d'une VOR. Notre étude sert de document de base pour l'amorce d'une discussion fondée sur les pratiques en usage au Bureau du vérificateur général du Canada.

Certitude : un élément important

Comme la délimitation de l'étendue d'une vérification est le processus par lequel il détermine quels programmes ou quels secteurs fonctionnels seront examinés et feront l'objet d'un rapport au Parlement, le vérificateur devra prêter attention au degré de certitude fourni par le rapport. Par certitude, on entend l'assurance qu'obtient le vérificateur que le rapport n'est ni inexact ni trompeur. Ainsi, la certitude a trait à la compréhension du rapport qu'a le lecteur et à la mesure dans laquelle le vérificateur peut formuler ses conclusions sur les activités examinées sans crainte de se tromper. L'énoncé de délimitation revêt une importance particulière à ce chapitre, car il contient les éléments d'information dont le lecteur a besoin pour comprendre les conclusions du vérificateur.

Le degré de certitude qu'un vérificateur peut fournir est directement lié aux objectifs de la vérification, à la rigueur de l'information probante et à l'envergure des sondages qu'exige l'étendue de la vérification. Plus la matière à vérifier est vaste, plus nombreux sont les travaux que le vérificateur doit entreprendre pour obtenir un niveau élevé de certitude. Les vérifications dont l'étendue est plus restreinte permettent peut-être au vérificateur d'obtenir un niveau de certitude plus élevé en effectuant moins de travaux, mais il se peut aussi qu'elles fournissent au Parlement moins d'informations dignes d'intérêt.

Il importe de comprendre qu'il n'existe pas de degré précis de certitude absolue et que le vérificateur n'est pas tenu de qualifier la certitude fournie par le rapport. Le lecteur dégage une certaine certitude à partir du libellé de l'énoncé de délimitation. Le vérificateur peut assortir ses conclusions d'une déclaration générale de fiabilité lorsque le rendement de l'entité, ou de l'élément vérifié, satisfait ou déçoit à tous les critères de vérification. Une déclaration générale de certitude ne suppose pas une certitude absolue; elle suppose simplement que le vérificateur a utilisé un ensemble de critères assez exhaustif pour en venir à une conclusion valable sur toutes les principales activités vérifiées.

Lorsque le vérificateur fait une déclaration restreinte de fiabilité, c'est qu'il est arrivé à de fermes conclusions sur certains éléments vérifiés, mais qu'il a abandonné la vérification d'autres éléments inclus dans l'étendue initiale des travaux. Dans un rapport assorti d'une déclaration restreinte de fiabilité, l'énoncé de délimitation indiquera que la vérification portait initialement sur une matière plus vaste que celle qui fait l'objet du rapport. On ne précisera pas nécessairement dans le rapport les raisons pour lesquelles on a renoncé à une partie des travaux, mais il serait bon de fournir certaines explications afin d'éviter que le lecteur ne saute à des conclusions injustifiées. En faisant une déclaration restreinte de fiabilité, le vérificateur cherche à préciser l'énoncé de délimitation, de sorte que le lecteur puisse facilement repérer les domaines qui, selon l'étendue initiale, devaient être vérifiés, mais qui ne présentaient pas de lacunes assez importantes ou nombreuses pour justifier la poursuite de l'examen. Pour décider des questions à abandonner, le vérificateur doit en faire une analyse suffisamment poussée pour qu'il soit justifié de les inclure dans son rapport comme faisant partie de l'étendue initiale de la vérification.

La **vérifiabilité** porte le vérificateur à se demander si une vérification est possible en attirant son attention sur les points suivants :

Mandat – la mesure dans laquelle la vérification est conforme aux dispositions de la *Loi sur le vérificateur général*. Bien que la Loi donne au vérificateur une marge de manœuvre considérable dans l'exécution des VOR, la pratique limite les travaux à deux domaines particuliers :

a) l'examen direct de la mesure dans laquelle les objectifs d'un programme sont atteints. Dans ce contexte, la Loi oblige le vérificateur à signaler les cas où «des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en œuvre.»

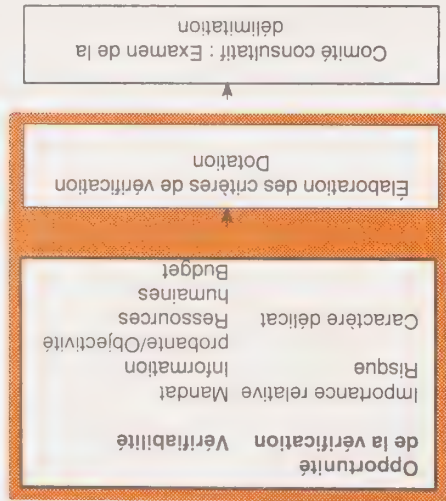
b) la restriction des travaux de vérification entrepris spécialement pour déceler les fraudes. Même si l'examen des contrôles financiers existants doit tenir compte du fait «qu'il arrive effectivement que des actes frauduleux, illégaux ou irréguliers soient commis», des procédures distinctes de celles dont on se sert pour la VOR doivent être appliquées conformément aux politiques énoncées dans le *Manuel de vérification intégrée*.

Information probante et objectivité – Par information probante, on entend les preuves documentaires, les registres comptables et les autres renseignements pertinents sur lesquels le vérificateur s'appuie pour se former une opinion. L'objectivité, c'est l'obligation du vérificateur, lorsqu'il fait son travail et tire ses conclusions, de n'être influencé que par les éléments probants recueillis et obtenus conformément aux politiques et pratiques du Bureau. Dans ce contexte, le vérificateur doit déterminer si l'information recueillie sera suffisante pour qu'il fasse un rapport sur la question ou pour qu'il en arrive à une entente sur les critères de vérification à utiliser.

Ressources humaines – La possibilité de faire appel à des compétences ou des connaissances pour vérifier un type particulier de programme ou d'activité administrative. Lorsque le Bureau ne possède pas les compétences requises, il se peut qu'on doive avoir recours aux services d'experts-conseils. Si le vérificateur ne peut pas réunir une équipe qui possède les compétences requises, on devra exclure la question de l'étendue de la vérification et noter cette décision au dossier afin que le Bureau en tienne compte ultérieurement dans son processus de planification stratégique.

Budget – On doit engager les dépenses requises pour l'exécution des travaux en conformité avec les normes de vérification généralement reconnues. En raison des détails que peut exiger une VOR de grande envergure, le vérificateur devrait examiner chaque question pour en déterminer l'importance éventuelle et pour établir le rapport coûts-efficacité de la vérification. La haute direction, qui répartit les fonds en tenant compte de la nécessité de vérifier le maximum d'opérations gouvernementales, peut contester la validité des raisons avancées pour faire entrer une question dans l'étendue de la vérification.

Délimitation de l'étendue d'une vérification de l'optimisation des ressources (VOR)



par Raymond Foorie, directeur principal, direction de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie

Le présent article s'appuie sur l'étude intitulée « La délimitation de l'étendue des vérifications d'optimisation des ressources », complétée le 31 décembre 1991. On peut s'en procurer des exemplaires auprès de la Direction des méthodes professionnelles du Bureau du vérificateur général.

Il y a plusieurs années, le vérificateur général Kenneth M. Dye a commandé une étude afin de déterminer s'il était pertinent de fournir plus de conseils sur la délimitation de l'étendue d'une VOR dans les ministères et organismes gouvernementaux. Cette étude a donné lieu à un document qui contient une méthode utile et pratique pour délimiter l'étendue d'une telle vérification.

La délimitation de l'étendue d'une vérification permet de déterminer les composantes de programmes ou les services fonctionnels que le vérificateur examinera et inclura dans son rapport au Parlement. L'étendue d'une vérification est décrite dans un « énoncé de délimitation » où sont précisés les secteurs examinés ainsi que la nature et l'étendue de l'examen du vérificateur.

La délimitation de l'étendue d'une vérification exige d'abord une connaissance des priorités stratégiques du vérificateur général, et elle prend toute son importance aux étapes de la planification et du rapport. On peut réviser les décisions à n'importe quel moment de la vérification, comme l'illustre le graphique ci-joint. Le présent article traite d'une partie de l'étape 3, Opportunité de la vérification.

L'opportunité de la vérification et la vérifiabilité sont les deux principes fondamentaux qui sous-tendent la délimitation de l'étendue d'une vérification. Le premier donne lieu à la question : « Y a-t-il lieu d'exécuter la vérification? », car il se rapporte surtout à la portée générale d'une question sur le succès des opérations de l'entité et à l'importance que le Parlement y attache. On évalue l'opportunité de la vérification en se fondant sur l'examen des variables suivantes :

Importance relative – une évaluation qualitative et quantitative des ressources financières, humaines ou matérielles requises pour la fonction ou le programme, par rapport aux recettes et aux dépenses du gouvernement et de l'entité. Cette évaluation repose en définitive sur le jugement professionnel du vérificateur, mais la règle générale est la suivante : pour que les ressources d'un programme soient jugées importantes, elles doivent constituer une partie considérable de l'ensemble des ressources de l'entité.

Le concept d'un seuil d'importance relative quantitatif est difficile à appliquer dans une VOR, et il a été rarement utilisé dans ce contexte. Dans une VOR, l'importance relative est

Caractère délicat du sujet – Cette variable se rapporte à l'obligation qu'a le vérificateur de se tenir au courant du climat politique et administratif général afin d'évaluer l'incidence possible de ses constatations sur une question qui intéresse le Parlement, l'entité vérifiée ou le grand public. Il faut donc que le vérificateur soit au courant de tous les principaux facteurs susceptibles d'influer sur l'interprétation que le lecteur pourrait donner à son rapport. On ne devrait pas exclure automatiquement une question de la vérification parce qu'elle est très délicate, mais il est très important que le vérificateur ne se laisse pas entraîner dans une position qui pourrait avoir des conséquences négatives sur son rôle de vérificateur législatif. Des décisions partiales, qu'elles le soient vraiment ou qu'elles soient perçues comme telles, constitueraient une menace à l'indépendance et à l'objectivité du vérificateur, qualités essentielles à l'exécution de son travail.

Risque – la possibilité qu'un événement peu souhaitable se produise, et les conséquences de cette éventualité. Les vérificateurs de l'optimisation des ressources mesurent habituellement le risque d'après divers facteurs comme la clarté des objectifs et des buts de l'entité, la complexité des opérations, la qualité de l'information de gestion, la méthode de prestation des programmes, la nature des opérations et l'ampleur de la vérification augmentent lorsque les risques sont élevés.

habituellement liée à une vaste gamme de considérations qui reflètent les sommes d'argent en cause aussi bien que les responsabilités et les intérêts des utilisateurs du rapport. Des facteurs comme les répercussions sur le public et les incidences environnementales, sociales et économiques possibles peuvent influencer les décisions des utilisateurs du rapport.

Bien qu'aucune des deux équipes de vérification ne se soit butée à des écueils lors de ces exercices de consultation, notre expérience nous a démontré que

Les exigences de la consultation de groupes

Dans le cas du Bureau de la traduction, la consultation a permis de sonder l'opinion d'un groupe important de personnes (plus de 1 000 employés). Il est évident que l'opinion de la majorité sert à entériner nos propres observations.

Nous concluons de ces applications que la technique de consultation se prête bien au domaine qualitatif. Elle nous a semblé apte à révéler les tendances dominantes; elle permet ainsi d'éviter l'impact démesuré d'opinions minoritaires. Dans les deux vérifications, on a réalisé la consultation dans de brefs laps de temps et à des coûts relativement modestes.

- Nous concluons de ces applications que la technique de consultation se prête bien au domaine qualitatif. Elle nous a semblé apte à révéler les tendances dominantes; elle permet ainsi d'éviter l'impact démesuré d'opinions minoritaires. Dans les deux vérifications, on a réalisé la consultation dans de brefs laps de temps et à des coûts relativement modestes.
 - mis en évidence les écarts entre les aspects théoriques et les aspects pratiques des systèmes en place;
 - donné des pistes de vérification;
 - appuyé les résultats de l'ensemble de la vérification;
 - cerné des solutions;
 - donné un haut degré de confiance dans les données recueillies.
- Dans les deux vérifications, l'utilisation des techniques de consultation a eu des résultats positifs. Elles ont :
- confirmé des impressions et des observations de l'examen;
 - fourni à la direction des entités des données objectives qu'elles ne possédaient pas auparavant;
 - permis une analyse des causes des problèmes;
 - mis en évidence les écarts entre les aspects théoriques et les aspects pratiques des systèmes en place;
 - donné des pistes de vérification;
 - appuyé les résultats de l'ensemble de la vérification;
 - cerné des solutions;
 - donné un haut degré de confiance dans les données recueillies.

La consultation des groupes a porté fruit

permettait de corroborer davantage les résultats des deux premières étapes.

ceux-ci existaient bel et bien et qu'il est important de les reconnaître et de les éviter si l'on désire tirer profit au maximum de tels exercices. De nos expériences nous tirons quelques conclusions :

- les consultations de groupes nécessitent une coordination très serrée. Il est donc avantageux d'obtenir dans la mesure du possible une pleine collaboration de la direction et du personnel concernés. Cela est d'autant plus important dans les milieux de travail où cette démarche entraîne des arrangements qui pourraient perturber le service à la clientèle ou occasionner des coûts en heures supplémentaires.

Les buts et les objectifs de la consultation doivent être clairement énoncés avant que celle-ci soit entamée.

- les buts et les objectifs de la consultation doivent être clairement énoncés avant que celle-ci soit entamée. Ce n'est pas une «partie de pêche» et nous croyons qu'elle ne doit pas être considérée comme telle par la direction;
- la direction doit, selon nous, bien comprendre la démarche et être convaincue de la rigueur de la méthodologie;
- les règles du jeu, en ce qui a trait au caractère confidentiel des renseignements obtenus, doivent faire l'objet d'une entente clairement définie entre les vérificateurs, la direction et le personnel consulté. Un climat de confiance doit régner pour que la consultation soit valable;
- l'utilisation de telles techniques de consultation exige, selon nous, le recours à des experts-conseils. Le

succès de ces démarches requiert non seulement une spécialisation en matière de techniques de sondage, mais aussi des connaissances en psychologie, notamment dans le domaine de la dynamique de groupe. Ces compétences ont permis lors de nos deux vérifications de mieux orienter la discussion, de favoriser une communication maximale, d'éviter des écueils qui auraient pu invalider les résultats, enfin, de reconnaître et d'approfondir les sujets importants.

La consultation de groupes en vérification

La consultation de groupes n'est pas là pour remplacer les procédés traditionnels de vérification mais pour les compléter. Sans vouloir tirer de généralisations hâtives de ces deux expériences, nous croyons qu'elles se prêtent particulièrement bien aux domaines qualitatifs où l'ampleur, la complexité et la nature d'une question conviennent mal aux méthodes traditionnelles. Elles nous semblent utiles lorsque l'on veut analyser une situation complexe au sein d'une grande population. Finalement, la consultation de groupes permet de recueillir de l'information probante dans les domaines où elle s'avère difficile à obtenir, tels que le climat de travail et certains aspects de l'efficacité opérationnelle et du service à la clientèle. ➤

La consultation de groupes en VOR – Deux expériences vécues

par Gérald Gaudet et Ginette Moreau, directeurs, Opérations de vérification.

En 1991, le Bureau a présenté les rapports des vérifications d'optimisation des ressources effectuées à la Bibliothèque du Parlement et au Bureau de la traduction. Pour ces deux vérifications, les vérificateurs ont utilisé des techniques de consultation de groupes en vue d'étudier le climat de travail. Le présent article vise à relater les raisons particulières qui, dans deux entités très différentes, ont amené les vérificateurs à utiliser certaines techniques de consultation et à faire part des résultats obtenus et de l'expérience acquise.

La méthodologie retenue

- dresser un portrait qui soit le plus fidèle possible de l'état du moral au travail au sein de l'organisation;
- dégager, à partir de cet exercice, certains éléments de corroboration pour les observations découlant de l'examen;
- formuler des conclusions et des recommandations susceptibles de corriger les lacunes observées.

C'est donc pour des motifs très différents que les deux équipes de vérification se sont servi des techniques de consultation auprès des employés. Toutefois, elles poursuivaient les mêmes objectifs :

Au cours de la deuxième étape du projet, nous avons utilisé la technique du «groupe nominal» dans un certain nombre de groupes de consultation. Ces groupes assez homogènes comptaient une quinzaine de personnes. Le recours à cette technique permet à chacun des participants de se prononcer sur les éléments qui lui semblent s'avérer les plus positifs et les plus négatifs dans une situation donnée. Pour ce faire, on utilise l'outil de consultation que les membres du «groupe de discussion» ont préalablement validé. Les participants sont par la suite invités à commenter la situation générale ainsi qu'à expliquer et justifier leurs points de vue.

En d'autres termes, alors que la première étape consiste à délimiter le champ de recherche, la seconde tente de saisir les principales tendances, qu'il s'agisse de perceptions, d'opinions ou de points de vue à l'intérieur du champ défini.

... la première étape consiste à délimiter le champ de recherche, la seconde tente de saisir les principales tendances... à l'intérieur du champ défini.

Dans le cas du Bureau de la traduction, au cours d'une troisième étape de consultation, les vérificateurs ont utilisé un questionnaire. En offrant à tous les employés l'occasion de s'exprimer sur les questions jugées importantes, ce troisième niveau de consultation

La technique du groupe de discussion permet de dresser un portrait général de l'état actuel de l'organisation et de se familiariser avec son contexte spécifique afin de dégager les principaux éléments qui entrent en jeu dans la dynamique de cette organisation. Elle vise aussi à valider auprès des représentants de l'organisme vérifiée la pertinence de l'outil de consultation. Ainsi, cette technique a pour avantage de cerner, en peu de temps, les éléments les plus importants d'une situation et d'en vérifier la compréhension, compte tenu de la clientèle et du milieu. Cette étape a permis aux vérificateurs de mieux saisir les caractéristiques du contexte où évolue l'organisation. En effet, à la suite de notre rencontre avec le groupe de discussion, nous étions en mesure d'adapter nos interventions subséquentes au vocabulaire du milieu et de formuler

Pour sa part, le Bureau de la traduction faisait face, depuis plus de cinq ans, à des changements importants, notamment des réductions d'effectif, accompagnées d'un recours accru à la sous-traitance. Ces changements créaient, chez le personnel, une grande incertitude quant à l'avenir de l'organisation. Plusieurs gestionnaires et membres du personnel se plaignaient que le moral en était grandement affecté. Par ailleurs, au même moment, le Comité permanent des comptes publics recommandait au vérificateur général d'inclure le climat de travail dans l'examen des répercussions qu'entraînait le recours à la sous-traitance. Ces deux raisons nous ont incités à vouloir cerner quel était ce climat et à établir s'il existait un lien entre celui-ci et l'accroissement du recours à la sous-traitance.

Dans le cas de la vérification de la Bibliothèque du Parlement, l'étape de l'étude préparatoire avait soulevé plusieurs questions relatives à la gestion des ressources humaines. De nombreux chefs de classification et d'évaluation des postes avaient été présentés à la Commission des relations de travail et à la Commission canadienne des droits de la personne; au sein d'un groupe important d'employés, le processus d'évaluation du rendement faisait aussi l'objet de critiques répétées et l'on constatait une certaine animosité entre divers groupes d'employés.

Un nouveau Vocabulaire dans le domaine de la vérification

Le Bureau de la traduction, qui assure les services de traduction, d'interprétation et de terminologie au gouvernement du Canada, vient de publier le *Vocabulaire de la vérification publique*. Ce

français-anglais est le fruit du travail d'une équipe de traducteurs, de terminologues et de spécialistes de la vérification publique.

Des spécialistes du Bureau du vérificateur général du Canada et des Services linguistiques de l'Institut canadien des comptables agréés ont participé à l'élaboration du document.

Le vocabulaire compte 1 300 notions et 360 définitions. On y trouve également un index français-anglais et deux annexes. Outil de travail fort utile pour le vérificateur, cet ouvrage permet de trouver rapidement le mot juste et favorise l'uniformisation de la terminologie au sein de la profession.

On peut se procurer le vocabulaire en écrivant au **Groupe Communication Canada - Édition, Ottawa, Canada, K1A 0S9**. Aux États-Unis, prière de s'adresser au : **International Specialized Book Services, Inc., 5602 NE Hassalo Street, Portland OR 97213**. Les commandes de France, d'Allemagne, d'Italie et de Belgique doivent être adressées à : **Abbey Bookshop, 29, rue de la Paroissierie, 75005, Paris, France**. Pour les autres pays, adresser les commandes à : **Books Express, P.O. Box 10, Saffron Walden, Essex, CB11 4EW, Great Britain.** ♦

- Un fait nouveau peut aisément déjouer l'attention d'un législateur. Un événement peut sensibiliser un législateur à la pertinence du rapport de vérification six mois après sa publication. C'est ce qui peut se produire lorsqu'un législateur informe un membre du personnel de l'existence d'information valable. Dans ces circonstances, on fera un plus grand usage des rapports de vérification.
- L'évaluation de la réaction au rapport permet de jauger l'efficacité du rédacteur, sous tous les angles. Si le rapport ne suscite pas la réaction escomptée, mieux vaut diffuser des renseignements supplémentaires pour bien faire passer le message.
- Mon détachement auprès de l'*Australian National Audit Office* m'a permis de vivre une expérience unique au Parlement.
- Le Comité mixte des comptes publics a accueilli et intégré de bon gré un étranger dans ses activités courantes; cette attitude témoigne des bonnes relations qu'entretiennent le Canada et l'Australie, de même que le Comité et l'*Australian National Audit Office*. Ce dernier m'a donné accès à l'un de ses principaux créneaux de perfectionnement pour enrichir mon séjour en Australie. Voilà qui caractérise bien la courtoisie manifestée à mon endroit tout au long de mon affectation. ♦

- Les législateurs sont toujours très pris. Votre rapport s'ajoute aux nombreuses autres informations qu'ils reçoivent; plus l'information présentée est assimilable, plus il est probable que vous serez lu.
- Les législateurs comptent beaucoup sur leur personnel, sur le personnel des comités, les chercheurs et les bibliothécaires. Public cible par excellence, ceux-ci peuvent faciliter la communication avec les législateurs en incluant des passages tirés du rapport de vérification dans les sommaires qui entrent dans les rapports parlementaires qu'ils rédigent à l'intention des législateurs.
- Les législateurs et leur personnel surveillent de très près les reportages des médias électroniques et écrits; la couverture médiatique d'un rapport de vérification peut encourager l'action.

Les législateurs et leur personnel surveillent de très près les reportages des médias électroniques et écrits; la couverture médiatique d'un rapport de vérification peut retenir leur attention.

eux. Pendant mon stage au Parlement, la direction d'un parti était contestée et une élection semblait imminente. Ce genre de situation influe aussi sur la disponibilité des membres.

...les membres du Comité mixte des comptes publics... semblaient démontrer une attitude moins partisane que ne le faisaient les membres d'autres comités que j'ai observés...

3. Malgré toutes leurs obligations, les membres du Comité mixte des comptes publics se montraient très attentifs aux objectifs d'économie, d'efficacité et d'efficacité de la fonction publique et semblaient démontrer une attitude moins partisane que ne le faisaient les membres d'autres comités que j'ai observés au Canada et en Australie.

4. Le Comité était très réceptif aux idées nouvelles; par exemple, même quand je n'étais pas détaché au Parlement, le Comité m'a demandé de lui faire un exposé sur l'autonomie du vérificateur général du Canada et un sous-comité m'a invité à lui décrire, à huis clos, la situation d'un de mes clients de vérification. De plus, la Chambre des représentants m'a demandé de prononcer une conférence sur l'obligation de rendre compte des sociétés d'État et le Sénat m'a prié de faire une présentation sur l'évaluation des programmes au Canada.

5. Si j'en juge d'après ce Comité, les politiciens et le personnel de soutien sont aux prises avec une surabondance d'information. L'*Australian National Audit Office* publie à elle seule trois ou quatre nouveaux rapports de vérification chaque mois. L'*Enquête sur la recherche et le développement* a produit des classeurs pleins de preuves

documentaires, de volumineux recueils de procès-verbaux d'audiences et une montagne de documents connexes.

6. Jour après jour, les membres de la Chambre des représentants et les sénateurs étaient bombardés d'information verbale, lors de séances d'information internes, d'audiences de sous-comités et de comités, de visites et de réunions de comités. Le personnel des sous-comités leur remettait des documents sous forme de notes abrégées, rédigées dans un langage clair et simple, accompagnées de suggestions sur les questions à poser pendant les audiences. 7. Comme ils s'intéressaient à toute une panoplie de domaines, les membres de la Chambre des représentants et les sénateurs n'abordaient jamais longtemps un même sujet.

8. Certains revenaient constamment à leur cheval de bataille, qu'il s'agisse de l'efficacité douzaine des activités criminelles en Australie, de l'obligation de rendre compte des sociétés d'État. Tout cela venait s'ajouter aux questions d'actualité politique et médiatique et aux dossiers touchant leur circonscription particulière.

9. Les membres de la Chambre des représentants et les sénateurs comptent beaucoup sur leur personnel et sur celui du Secrétariat. Le personnel des membres de comités assure un soutien constant et chaque sous-comité peut compter sur l'aide d'un, de deux ou parfois même de trois membres du personnel.

Liste de contrôle pour vérificateurs

10. Les membres de la Chambre des représentants étaient toujours fort conscients de l'imminence de la prochaine élection puisqu'ils sont élus pour un mandat de trois ans, tandis que les sénateurs sont élus pour six ans.

● Ayez les législateurs à l'esprit en rédigeant votre rapport.

● Les législateurs ne peuvent vous aider à faire adopter les changements recommandés dans votre rapport s'ils en ignorent l'existence, s'ils ne sont pas au courant du sujet traité ni de l'utilité éventuelle du rapport pour parvenir à leurs fins.

● Les législateurs ont des intérêts personnels même s'ils font partie de groupes. Ainsi, ils poursuivent leurs intérêts tout en veillant à la situation économique, sociale ou culturelle pour le compte de leur parti. Il suffit de jeter un coup d'oeil aux discours prononcés et aux commentaires formulés au Parlement pour avoir une idée de leurs intérêts personnels.

Les législateurs sont toujours très pris. Votre rapport s'ajoute aux nombreuses autres informations qu'ils reçoivent; plus l'information présentée est assimilable, plus il est probable que vous serez lu.

● Certains législateurs sont mieux placés que d'autres pour favoriser les changements proposés dans un rapport de vérification; il convient alors de garder ces personnes à l'esprit en rédigeant le rapport de

Communiquer avec des parlementaires : leçons tirées d'une expérience en Australie

par Michael Ryan, directeur, Opérations de vérification

Michael Ryan est rentré récemment d'un stage auprès de l'Australian National Audit Office (ANAO). L'ANAO l'a détaché, à deux occasions, auprès du Parlement du Commonwealth d'Australie et, dans cet article, Michael décrit son expérience et les enseignements qu'il en a tirés.

«Le vérificateur venu d'ailleurs!» Non, ce n'est pas le titre du tout dernier film de science-fiction, mais l'histoire d'un Canadien au Parlement d'Australie.

Pendant mon stage à l'autre bout du monde, l'Australian National Audit Office m'a détaché, à deux reprises, auprès du Secrétariat du Comité mixte des comptes publics. Ces affectations m'ont donné l'unique et rare privilège d'observer le processus politique et de m'initier sur place à l'art de communiquer avec les parlementaires.

L'Australian National Audit Office affecte généralement un ou deux agents au Secrétariat du Comité mixte des comptes publics.

Les comités des comptes publics sont des clients importants des bureaux de vérification législative. Les assemblées législatives soumettent souvent des rapports de vérification à ces comités à des fins d'étude et de suivi, et les comités ouvrent des enquêtes sur des questions soulevées dans les rapports.

Aux termes de la Constitution australienne, le Parlement se compose de deux chambres élues, soit le Sénat et la Chambre des représentants. Cette dernière peut déposer des projets de loi de crédits, mais c'est le Sénat qui adopte toutes les lois.

Les deux chambres du Parlement ont leurs comités respectifs, et il existe également des comités mixtes. Le Comité mixte des comptes publics regroupe des représentants des deux chambres, contrairement à son pendant

canadien, dont les membres proviennent exclusivement de la Chambre des communes. Un membre du parti ministériel préside le Comité mixte des comptes publics d'Australie, alors qu'au Canada, ce rôle revient à un membre de l'Opposition.

Le Comité mixte des comptes publics a un certain nombre de sous-comités. L'une des cinq directions parlementaires lui assure des services de secrétariat.

Le personnel des comités offre le soutien administratif nécessaire aux audiences des sous-comités, effectuée des recherches et aide à la rédaction des rapports des comités. Des témoins des secteurs public et privé se rendent aux convocations des comités. Des agents du ministère des Finances et de l'Australian National Audit Office assistent aux audiences, à la table des sous-comités, à titre de conseillers des membres de la Chambre des représentants et du Sénat.

Pendant mon stage au Secrétariat, j'ai travaillé à l'Enquête sur la recherche et le développement. J'ai donc pu mettre à profit l'expérience que j'avais acquise en dirigeant la vérification intégrée des activités de financement de l'extérieur et des activités de commercialisation de la plus grande entreprise de recherche et de développement d'Australie, la Commonwealth Scientific and Industrial Organisation.

J'ai rédigé quelques ébauches des chapitres du premier volume du rapport d'enquête, intitulé *Recherche et développement dans le secteur public : Volume 1*, soit le chapitre thématique, «Commercialisation de la recherche et des chapitres sur des organismes scientifiques, la Commonwealth Scientific and Industrial Organisation et la Defence Science and Technology Organisation.

Le milieu parlementaire auquel s'adressent les rapports des vérificateurs législatifs présente plusieurs traits caractéristiques.



1. Le Parlement d'Australie compte de nombreux comités. Certains, dont le Comité mixte des comptes publics, peuvent faire mener de front par des sous-comités plusieurs enquêtes particulières.

2. Les membres de la Chambre des représentants et les sénateurs ont des emplois du temps très chargés. En plus de siéger à divers comités et sous-comités, ils doivent chaque jour :

- siéger au Parlement — parfois jusqu'aux petites heures du matin;
- participer aux réunions du parti et répondre aux besoins des électeurs de leur circonscription et des groupes d'intérêts qui leur rendent visite, sans compter leurs obligations personnelles et sociales.

Leurs journées sont tellement prises qu'il est difficile de planifier des réunions de sous-comités et même d'avoir le quorum. Les allées et venues constantes des membres durant les audiences témoignent de leur lourde charge de travail et des pressions qui s'exercent sur

environnement, car de simples mesures comme le faible coût ou l'efficacité absolue (comparable aux poteaux de but dans le match de soccer traditionnel) sont totalement inadéquates.

Cette complexité dont il est question plus haut est manifeste dans presque tous les aspects du travail de l'ACDI. L'ACDI administre un budget d'aide publique au développement de plusieurs milliards de dollars qui sont versés à plus de 160 pays et elle gère un effectif d'un peu plus de 1 100 employés au Canada et de 200 personnes à l'étranger. De fait, l'ACDI n'agit jamais seule. Elle collabore avec un grand nombre d'agents d'exécution et d'organisations partenaires, des milliers de sociétés d'experts-conseils et de fournisseurs, plus de 500 organisations non gouvernementales canadiennes ou internationales, plus de 50 organisations multilatérales, un grand nombre d'établissements d'enseignement, et des gouvernements provinciaux. Surtout, l'ACDI travaille de concert avec les gouvernements des pays bénéficiaires.

Le Comité des comptes publics a mentionné que l'ACDI devait partager les risques et la responsabilité liés à tous les projets auxquels elle décide de participer avec des partenaires. Dans le cadre de ce partage du risque et des responsabilités, l'ACDI doit, dans une mesure raisonnable, pouvoir compter sur ses agents et ses partenaires pour qu'ils s'acquittent de leurs responsabilités. Autrement, cela entraînerait un chevauchement des efforts et des coûts inacceptables.

Non seulement l'ACDI a-t-elle recours à de très nombreux agents d'exécution, mais elle utilise également divers mécanismes de financement. Ceux-ci permettent d'adapter l'aide financière aux besoins en développement du pays bénéficiaire et à la capacité du Canada.

Une des formes d'aide financière apportée par l'ACDI est l'aide publique au développement par l'entremise d'un projet bilatéral traditionnel. Cela signifie que des biens et des services sont fournis par le Canada pour répondre aux besoins particuliers du pays bénéficiaire. Ce genre de projet, par exemple la construction de lignes haute tension, est assujéti à une série de procédures de planification et de contrôle, y compris des études de faisabilité. L'Agence a prouvé au Comité des comptes publics que ce ne sont pas les procédures de planification et de contrôle qui manquent à l'ACDI; elle a présenté au Comité sept manuels de gestion des projets bilatéraux. Ceux-ci ne représentent qu'un seul des quatorze chapitres du Guide de l'ACDI.

Une autre forme de mécanismes de financement totalement différente est le transfert de fonds dont le but est de fournir une aide au chapitre de la balance des paiements ou des ajustements structurels. Les objectifs visés au regard de la mise en valeur des ressources humaines ou de l'infrastructure ne peuvent pas toujours être clairement définis. Cependant, le transfert de fonds aide le gouvernement à conserver les devises étrangères en vue d'atteindre d'autres objectifs plus larges en matière de développement.

La Ministre a souligné ce dernier point dans la réponse officielle du gouvernement au quatrième rapport du Comité des comptes publics à la Chambre des communes. Elle affirme ce qui suit : «Nous nous sommes rendu compte au fil des ans que les meilleurs résultats sont obtenus par les pays en développement

eux-mêmes, quand ils sont capables de modeler et de diriger leurs activités de développement. Ces pays comprennent mieux que quiconque leur situation économique, sociale, culturelle et environnementale.»

Qu'est-ce que tout cela signifie en ce qui concerne l'obligation de rendre compte de l'ACDI au chapitre des dépenses engagées dans le cadre du programme d'aide publique au développement? Cela signifie que les observations et les recommandations concernant les aspects des projets dont l'ACDI doit rendre compte et la façon dont elle doit le faire doivent prendre en considération le contexte dans lequel s'inscrivent les politiques et pratiques du gouvernement, notamment :

- (i) la prestation de l'aide publique au développement à plus de 160 pays;
- (ii) l'optimisation des capacités du secteur privé canadien et du pays bénéficiaire;
- (iii) les divers besoins des pays bénéficiaires;
- (iv) la gamme des mécanismes de financement utilisés;
- (v) la taille restreinte de l'effectif de l'ACDI;
- (vi) les autres objectifs établis en matière de politique étrangère.

L'Agence a pris au sérieux les observations et les recommandations du vérificateur général et du Comité des comptes publics. Dans la réponse officielle du gouvernement au Comité des comptes publics, la Ministre déclare ce qui suit : «La nature de la responsabilité de l'ACDI a été examinée en long et en large dans l'Examen de la gestion stratégique que l'entreprise de consultation en gestion SECOR nous a remis dernièrement après une année d'étude des activités de l'Agence (...), nous clarifierons autant que possible la responsabilité de l'ACDI, ainsi que la façon dont elle interagit avec les autres intervenants dans la mise en oeuvre du programme.»

Nous devons tenter de clarifier notre obligation de rendre compte, mais nous ne devons pas oublier que le recours au critère du bon rendement appliqué par le secteur privé n'est pas la panacée. Nous devons nous rappeler que le terrain où se joue le match est rond et que de nombreux poteaux de but sont installés un peu partout. Une meilleure communication et le partage des connaissances et de l'expérience permettront de déboucher sur une plus grande compréhension et un consensus à l'égard de l'obligation de rendre compte. L'ACDI est résolu à atteindre cet objectif tout en mettant en oeuvre un programme d'aide au développement qui est reconnu internationalement comme l'un des meilleurs. ♦

Le témoignage de l'ACDI devant le Comité des comptes publics

par Stephen Dixon, vice-président, Finances et information centrale, Agence canadienne de développement international

L'obligation de rendre compte dans le secteur public est un concept qui, au cours des années, a passablement retenu l'attention. Pourtant, sa mise en application dans un état moderne jette souvent la confusion dans les esprits et donne lieu à des différends entre les universitaires, les spécialistes, les fonctionnaires, les ministres, les hommes politiques et le public. Le présent article examine certains aspects complexes de l'obligation de rendre compte dans la fonction publique fédérale, particulièrement à l'ACDI. L'optique adoptée diffère quelque peu de celle ayant présidé à la rédaction de l'article de Peter King intitulé «Examen critique, par le Comité des comptes publics, de l'obligation de rendre compte de l'Agence canadienne de développement international». Cet article est paru dans **Opinions** (volume 9, numéro 3).

L'ACDI est allée témoigner à deux occasions l'automne dernier devant le Comité des comptes publics. Celui-ci examinait le rôle de l'Agence dans la création d'un lavoir à charbon au Pakistan en 1975. Dans son rapport de 1990, le vérificateur général faisait observer que l'ACDI avait effectué une étude de faisabilité exhaustive, ce qui a entraîné des dépenses non productives. L'ACDI a reconnu qu'elle n'avait pas obtenu un rendement optimal en contrepartie de l'argent dépensé. Toutefois, elle a soutenu qu'elle ne pouvait pas être tenue responsable de tous les aspects de vastes projets intégrés lorsqu'elle travaillait en collaboration avec un État souverain. Bien qu'il soit peu orthodoxe, certains diraient même insensé, pour des fonctionnaires de faire une déclaration officielle suivant laquelle leur obligation de rendre compte a des limites, l'Agence a estimé important d'informer les membres du Comité des comptes publics de l'incidence des observations et des recommandations faites par le vérificateur général.

L'ACDI rend des comptes au Ministre, qui, à son tour, est imputable au Parlement de l'administration des fonds affectés à l'aide, conformément à la politique gouvernementale. L'Agence, au nom du Ministre, explique les actions gouvernementales et répond aux questions concernant la façon dont elle gère les fonds. Comme l'ont démontré les discussions avec le Comité des comptes publics, cet aspect du processus de l'obligation de rendre compte n'a en rien changé. Dans son article sur le témoignage de l'ACDI devant le Comité des comptes publics, Peter King signale qu'«il est essentiel pour une équipe de vérification de cerner et de comprendre à fond l'obligation de rendre compte d'un ministère ou d'un organisme...». Certes, il est facile de convenir qu'une des conditions pour assurer le succès d'une vérification est une parfaite compréhension par l'équipe de vérification de l'obligation de rendre compte de l'entité vérifiée, mais il est peut-être exagéré de laisser entendre qu'il en a été ainsi dans le cas de l'ACDI. Heureusement, le temps et les ressources

consacrés à l'examen de cette question tant par le Bureau du vérificateur général et l'ACDI auront permis de faire un constat : il est primordial d'améliorer les communications et de mieux faire comprendre les aspects complexes de l'obligation de rendre compte.

Même si de nombreuses personnes font valoir que l'obligation de rendre compte doit être, et est de fait, un concept clair et simple dans le secteur public, un grand nombre d'autres affirment qu'il n'en est pas ainsi. S'il est difficile de s'entendre sur les définitions à donner à l'obligation de rendre compte, c'est que les attentes des ministres et organismes fédéraux diffèrent. Certains estiment que la seule raison d'être des organisations du secteur public est de mettre en oeuvre les politiques arrêtées par les parlementaires et le pouvoir exécutif, et que leur principal rôle est d'exercer un contrôle sur les activités afin de s'assurer qu'elles respectent les orientations stratégiques qui sont convenues. Par contre, d'autres considèrent que les organisations doivent non pas adopter une démarche descendante mais plutôt s'adapter aux changements qui surviennent et être axées sur la participation, l'innovation, la prise de décisions impliquant un risque et la prestation de services aux clients. Aujourd'hui, les organisations du secteur public doivent tenter d'une part de répondre aux attentes du premier groupe et d'autre part appliquer les pratiques de gestion modernes préconisées par le second ainsi que s'adapter aux nouvelles réalités. Ces attentes contradictoires jettent souvent la confusion dans les esprits et font même s'opposer des aspects de l'obligation de rendre compte dans le secteur public.

Un récent article d'Otto Brodtrick paru dans *The Well-Performing Government Organization*, une publication de l'Institut d'administration publique du Canada, examine les aspects complexes de la gestion et de l'obligation de rendre compte dans le secteur public. M. Brodtrick contraste les secteurs privé et public en utilisant comme image un match de soccer. [Traduction] «Pour le secteur privé, les organisations sont comparables à des équipes de soccer traditionnelles qui s'affrontent selon les règles habituelles. Il y a un entraîneur, un capitaine, des joueurs auxquels sont assignées des positions, et des règles établies en ce qui concerne la façon de marquer les points. Chacun connaît à tout moment le pointage et l'équipe gagnante.» M. Brodtrick ajoute qu'il existe aussi une équipe dans les organisations du secteur public, mais là s'arrête la similitude. [Traduction] «Le terrain où se joue le match est rond et de nombreux poteaux de but sont installés un peu partout. Le nombre de joueurs varie constamment. Les joueurs entrent et sortent du terrain à leur guise et de nombreux ballons de diverses tailles sont utilisés. Les joueurs envoient ces ballons dans l'un ou l'autre des buts. Certains ballons proviennent de l'extérieur du terrain. Tout au long du match, les poteaux de but sont déplacés par des hommes en salopettes vertes. Et, personne ne connaît le pointage ou l'équipe gagnante.» M. Brodtrick conclut en disant que toute évaluation du rendement des organisations gouvernementales doit prendre en compte la complexité de leur

Nomination au Comité des comptes publics



L'honorable Alan Redway, député progressiste-conservateur de Don Valley East (Ontario), a été nommé au Comité des comptes publics. Sa nomination est entrée en vigueur le 8 mai 1992. Il a remplacé M. Bill Casey, qui était vice-président du Comité.

Élu pour la première fois à la Chambre des communes en 1984, M. Redway a déjà occupé la vice-présidence du Comité. Il en était d'ailleurs un membre intéressé, actif et productif.

Entre 1989 et 1991, M. Redway a été ministre d'État (Habitat). Avant d'entrer en politique fédérale, M. Redway a été maire de la ville de East York (1977-1982) et membre associé de l'étude d'avocats Frost and Redway de Toronto (1964-1984). Il a obtenu un baccalauréat en droit de la *Osgoode Hall Law School* et un baccalauréat en commerce de l'Université de Toronto.

M. Redway est marié et père de deux filles. ♣

Deux erreurs se sont glissées dans le dernier numéro d'*Opinions* (vol. 10, n° 3).

Dans l'article de la rubrique «Réflexions», nous avons donné le titre de juge en chef à M. Charles D. Gonthier, alors qu'il aurait fallu parler de l'honorable juge Charles D. Gonthier.

Dans la version française de l'article commençant à la page trois, le mot «publiques» aurait dû être orthographié «publics», comme dans le corps du texte et dans la table des matières. Les épreuves se trouvaient déjà chez l'imprimeur lorsque nous nous en sommes rendu compte.

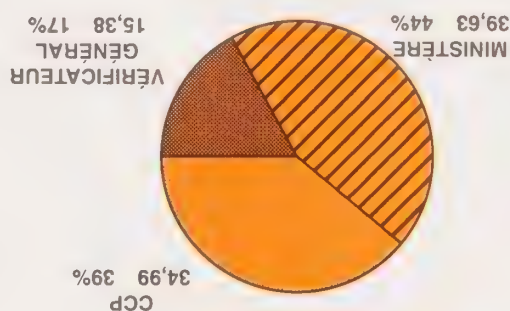
Nous prions nos lecteurs de nous excuser des inconvenients que ces erreurs auraient pu leur occasionner.

Errata

Chapitre 5-Innovation et cadre de contrôle parlementaire

Rapport du vérificateur général de 1991

Le 14 mai 1992

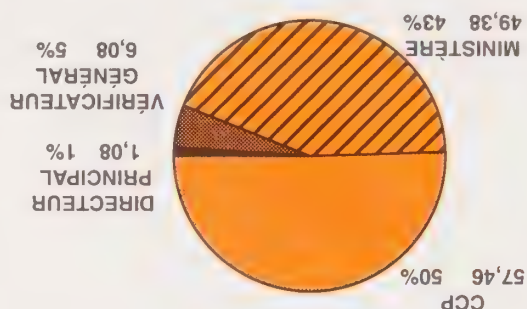


(Échantillon de temps d'antenne de 90 minutes)

Chapitre 7 – Gestion des parcs automobiles

Rapport du vérificateur général de 1991

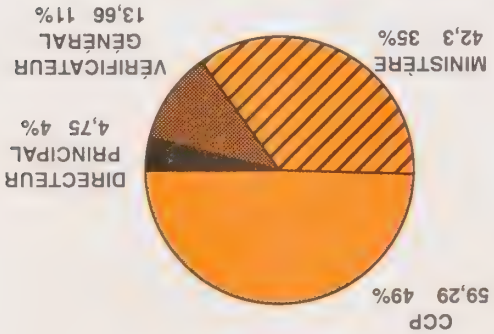
Le 11 juin 1992



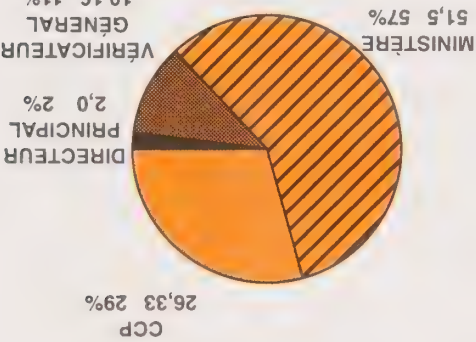
(Échantillon de temps d'antenne de 114 minutes) ♣

Les graphiques suivants illustrent la proportion du temps d'audience pris par les participants

PROJET COSICS – Para. 2.54 à 2.60
Rapport du vérificateur général de 1991
Le 30 avril 1992



PROJET COSICS – Para. 2.54 à 2.60
Rapport du vérificateur général de 1991
Le 5 mai 1992

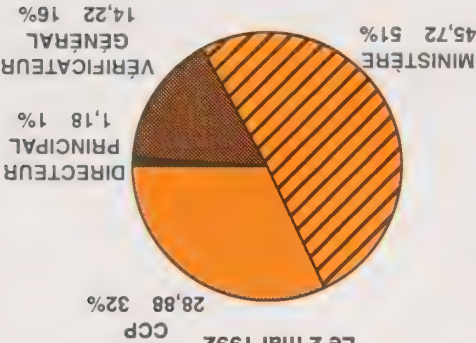


(Échantillon de temps d'antenne de 120 minutes)

Chapitre 5—Innovation et cadre de contrôle parlementaire

Rapport du vérificateur général de 1991

Le 2 mai 1992



(Échantillon de temps d'antenne de 90 minutes)

transmission en différé de chaque enregistrement, le numéro de téléphone du greffier du CCP est affiché à l'écran avec une invitation à le composer pour obtenir de l'information supplémentaire au sujet de l'audience. Selon le greffier, seulement quelques personnes ont répondu à cette invitation. Même là, plus de Canadiens ont maintenu une certaine conscience des travaux du Bureau et de la façon dont les parlementaires y donnent suite.

En 1990, le réseau CBC a effectué une analyse de la chaîne de télévision du Parlement, analyse qui a révélé d'intéressantes statistiques. Les émissions de la chaîne sont transmises dans quelque 6 390 foyers par le biais de 557 sociétés de cablodistribution qui exploitent à la grandeur du pays. Malgré certaines réserves sur les difficultés relatives au calcul du temps d'écoute, cette analyse estimait que les programmes de télédiffusion, tant les émissions en direct que les reprises en soirée, joignaient par semaine un auditoire atteignant en tout quelque 839 000 adultes, soit 4 pour cent de la population adulte. On estimait que le pourcentage de l'auditoire adulte joint (qui regardait les émissions à n'importe quel moment) équivalait à 0,1 pour cent de l'ensemble de l'auditoire potentiel. On a procédé à cette analyse avant que les débats des comités ne soient télédiffusés de sorte que ces chiffres ne tiennent pas compte de leur incidence sur l'auditoire. L'avantage pour le Bureau, c'est que ses travaux sont maintenant directement accessibles à un auditoire auquel ils ne l'étaient pas auparavant.

Conclusion

Le plus grand risque que la télédiffusion des débats du Comité représente pour le Bureau est celui de saper la crédibilité du rapport de vérification en raison d'une présentation insatisfaisante des positions du Bureau. L'expérience vécue jusqu'à maintenant semblerait indiquer que ce risque est, en fait, minime. Le vérificateur général et les autres personnes qui se trouvent à ses côtés donnent l'impression d'être professionnels, raisonnables et crédibles.

Les représentants des ministères ont éprouvé un peu plus de difficulté et c'est peut-être à cause du fait que leur rôle devant le Comité tend à être un peu plus délicat. L'inclination très humaine pour la défensive ne passe pas bien à la télévision. La télédiffusion des travaux des comités semble, au moins à mes yeux, avoir donné naissance à des questions plus serrées et plus précises de la part des membres du CCP. Habituellement très professionnel et neutre dans sa façon de travailler, le Comité semble redoubler d'ardeur pour faire passer cette impression. Il en résulte des réunions plus productives. Tout compte fait, l'avènement de la télédiffusion des débats des comités semble, au moins pour le Comité des comptes publics, n'avoir produit que des résultats positifs.

Remarque : Les sujets abordés au cours de ces cinq audiences découlaient tous du *Rapport du vérificateur général de 1991* : la note de vérification sur le COSICS, le chapitre cinq — *Innovation et cadre de contrôle parlementaire* — et le chapitre sept — *La gestion des parcs automobiles*.

Pour le moment, il n'existe aucune preuve empirique au sujet des répercussions indirectes de la télédiffusion des audiences du CCP sur le Bureau. Mais des preuves officielles sembleraient indiquer qu'un certain nombre de fonctionnaires d'Ottawa regardent les audiences. Elles sont suivies également par d'autres vérificateurs législatifs, et une certaine partie du grand public écoute la chaîne parlementaire. À la fin de la

L'une des raisons pour lesquelles la télédiffusion a eu une incidence minimale sur le Bureau pourrait bien être le pourcentage relativement peu élevé du temps de réunion que prennent les représentants du Bureau comparativement à celui des membres du Comité qui posent des questions et à celui des représentants des ministères qui y répondent.

L'une des raisons pour lesquelles la télédiffusion a eu une incidence minimale sur le Bureau pourrait bien être le pourcentage relativement peu élevé du temps de réunion que prennent les représentants du Bureau comparativement à celui des membres du Comité qui posent des questions et à celui des représentants des ministères qui y répondent. Dans un échantillon de cinq réunions télévisées sur trois sujets, qui ont occupé 504 minutes de temps d'antenne, le Bureau a été en ondes un peu plus de 68 minutes, ce qui représente 14 pour cent du temps d'antenne. Sur ces 68 minutes, le vérificateur général a pris la parole pendant 59 minutes, ou 85 pour cent du temps, tandis que les directeurs principaux ont parlé pendant une période relativement courte de neuf minutes. La plus grande partie du temps pris par le vérificateur général lui a permis de prononcer ses commentaires d'introduction, tandis que les directeurs principaux sont intervenus bien plus tard au cours de la réunion, habituellement pour clarifier des détails. Ils avaient alors eu le temps de s'accoutumer à la présence des caméras de télévision. En fait, un conférencier expérimenté, le vérificateur général, peut diriger l'intervention du Bureau, ce qui permet à nos représentants qui n'ont peut-être pas eu l'occasion de paraître devant les caméras de télévision de s'habituer à toute l'installation avant de prendre la parole.

La couverture sur place est assurée par trois caméras sur pied, toutes installées sur des plate-formes d'environ trois pieds de haut. Deux caméras sont braquées chacune sur un des côtés de la table et sur l'endroit où se trouvent les témoins tandis que la troisième est pointée sur l'un ou l'autre des côtés de la table et sur le président. Lorsque l'intervenant change, on change simplement de caméra, de sorte qu'il y a un minimum de mouvements distrayants au niveau des caméras. L'enregistrement du son se fait au moyen des microphones qui sont déjà installés sur les tables. Les coupures et le contrôle de la production se font dans une pièce voisine, mais séparée de la salle de réunion. Aucun moniteur n'est visible. Il ne peut pas y avoir de couverture télévisée plus discrète.

L'introduction de la télévision dans les réunions du CCP a eu une incidence directe minimale sur le Bureau. L'aspect pratique de la couverture des réunions par le personnel expérimenté de la Chambre des communes se fait sans heurt, de façon discrète et peu encombrante.

Incidence sur le Bureau

D'après cet ensemble de lignes directrices provisoires, les médias électroniques sont autorisés à se brancher dans le système audio de la Chambre à n'importe quelle réunion publique d'un comité. Il est interdit aux médias d'enregistrer directement le son autrement qu'en se branchant sur le système audio de la Chambre et de se servir de caméras autres que celles qui sont utilisées par le personnel de la Chambre.

Depuis le début de la période d'essai en avril, les comités ont peu utilisé les installations de télédiffusion. Le Comité des comptes publics a été le principal utilisateur, et un ou deux autres comités en ont fait un usage peu fréquent. Tard en mai, le président du Comité de liaison, David McDonald, a écrit aux membres du Comité qu'il dirige pour leur rappeler l'existence de ce service. Les changements ne se font pas rapidement dans les institutions parlementaires.

Chambre des communes.

Les lignes directrices et les politiques qui s'appliquent à la télédiffusion des travaux de la Chambre même sont aussi valables dans le cas des comités. Ainsi, les caméras sont stationnaires, elles sont braquées sur la personne qui parle (on a récemment modifié cette règle pour permettre des prises de vue autres que celles de la tête et des épaules seulement), les enregistrements sont faits à la lumière existante (il n'y a pas de lumière supplémentaire ni de projecteur) et les débats sont enregistrés du début à la fin d'une réunion. Les travaux sont diffusés en direct au réseau de télévision interne de la Chambre des communes (AOSIS) et, lorsqu'ils sont présentés en différé au canal parlementaire, la date et l'heure de la réunion sont affichées à l'écran en tout temps.

doit et tous les comités qui veulent la télédiffusion de leurs travaux doivent se la partager. Les leaders de la Chambre doivent régler les conflits au niveau des mandats et en cas de mésentente, renvoyer la question au Comité permanent de gestion de la Chambre. L'enregistrement des débats est placé sous la surveillance et le contrôle directs du personnel de la

Presque tous les députés sont membres d'au moins un et souvent de plus d'un comité législatif et permanent, et ils consacrent beaucoup de temps et d'énergie à se préparer et à participer à ces réunions. Habituellement, le fait qu'un député participe aux

Au cours de la session de 1991-1992, les comités ont tenu 1 030 réunions qui se sont échelonnées sur quelque 1 927 heures et qui ont vu défiler 3 142 témoins.

travaux d'un comité précis reflète directement les responsabilités de ce dernier envers ses électeurs. Il semble donc important pour les députés qu'une contribution à peu près invisible, quoique valable, reçoive une certaine attention de la part du grand public, et la télédiffusion est certainement un bon moyen d'y arriver.

De façon plus générale, on dit que les Canadiens perdent du respect pour le Parlement en tant qu'institution. Il y a beaucoup de raisons qui peuvent expliquer ce phénomène, mais l'une d'elle veut que la plupart des Canadiens n'ont pas l'occasion de se faire une idée juste de ce qu'est le Parlement, de la façon dont il fonctionne et des questions dont il fait l'étude. La télédiffusion des débats des comités leur en donne l'occasion. Cela comporte beaucoup de travail ardu, presque toujours fastidieux et ingrat, qui se fait par l'intermédiaire des comités, et la télédiffusion de certains de ces travaux aiderait à atténuer l'information souvent négative qui filtre actuellement dans les reportages des médias.

Comme il existe une vingtaine de comités permanents et un nombre variable de comités législatifs, mixtes et spéciaux, il y a un autre aspect dont il faut tenir compte : la nécessité de faire preuve d'équité dans la répartition d'une capacité de télédiffusion limitée entre les divers intérêts en présence. Le Comité permanent de la gestion de la Chambre a réglé ce problème en déclarant que les leaders de la Chambre (qui seraient chargés de décider quels comités auraient accès au système) «prennent en considération des questions telles que l'intérêt public et l'équité envers les différents comités, les divers partis et les députés.»

L'expérience

Le rapport du Comité permanent de la gestion de la Chambre, adopté ultérieurement par la Chambre en mars 1992, contenait un ensemble de lignes directrices conservatrices pour la période de six mois au cours de laquelle on devait procéder à l'essai de la télédiffusion des débats des comités. Les essais ont effectivement commencé le 27 avril 1992, moment où l'on a mis les installations de télédiffusion à la disposition des comités. Une salle de réunion (la salle de réunion du Comité des chemins de fer, située dans l'Edifice du Centre) a été équipée comme il se

si l'entente de coopération entre Air Canada et United Airlines venait tout juste d'être signée.

En 1989, le Comité permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés a fait un examen approfondi de la télédiffusion des débats de la Chambre des communes et déposé un rapport intitulé *Pleins feux sur les travaux de la Chambre*. Ce rapport allait plus loin que le rapport de la Commission McGrath et recommandait que la Chambre télédiffuse les débats des comités et que leurs réunions soient ouvertes aux médias électroniques. Toutefois, la Chambre a décidé de ne pas donner suite au rapport. Les comités qui voulaient que leurs débats soient télédiffusés devaient encore demander la permission de la Chambre.

Entre 1989 et 1991, c'est-à-dire pendant la réforme parlementaire, on a modifié à quelques reprises le *Règlement de la Chambre des communes* et, en avril 1991, le Comité permanent de la gestion de la Chambre s'est vu confier le mandat d'élaborer des lignes directrices expérimentales sur la télédiffusion des débats des comités. Ces lignes directrices devaient recevoir l'approbation de la Chambre avant d'être mises en oeuvre. Le 14 février 1992, le Comité déposait un rapport qui renfermait les lignes directrices demandées et, le 27 mars 1992, la Chambre a approuvé le rapport et la mise à l'essai des lignes directrices pendant une période de six mois, excluant les mois de juillet et d'août 1992. Le 27 avril 1992, c'est-à-dire le jour où les installations de télédiffusion ont été mises à la disposition des comités, le président du Comité permanent des comptes publics, Jean-Robert Gauthier, a proposé, lors d'une réunion du Comité, que l'audience sur le COSICS, prévue pour le 30 avril, soit télédiffusée.

Les problèmes liés à la télédiffusion

La télédiffusion des débats de la Chambre a toujours été une question hâtive. Fait reconnu, la période de questions ne rend pas vraiment justice au travail des députés et elle a tendance à créer une image faussée et quelque peu défavorable de l'appareil parlementaire. On s'attend aussi pour dire que, lorsqu'ils sont devant les caméras, les hommes politiques ont naturellement tendance à s'adresser à un auditoire élargi, la période de questions en étant un bon exemple. On craignait donc que l'arrivée des caméras dans les salles de réunion des comités transforme leurs réunions en une espèce de cirque semblable à celui de la période de questions. L'été dernier, on a déclaré que le président du Comité permanent de l'emploi et de l'immigration avait dit ne pas vouloir la télédiffusion des débats de son comité sur le contesté projet de loi C-86 (Loi modifiant la Loi sur l'immigration) de peur que les membres du Comité cherchent à jouer pour la galerie et perdent ainsi de vue les véritables affaires du Comité.

Au cours de la session de 1991-1992, les comités ont tenu 1 030 réunions qui se sont échelonnées sur quelque 1 927 heures et qui ont vu défiler 3 142 témoins. Ces données tiennent compte des activités de tous les comités permanents, mixtes permanents, spéciaux et mixtes spéciaux ainsi que de celles de leurs sous-comités. Les comités ont produit 2 691 pages de texte, réparties en 78 rapports distincts présentés à la Chambre, qui contenaient quelque 1 204 recommandations.

La télédiffusion des débats du Comité des comptes publics

par Mark Hill, directeur principal, Liaison avec le Parlement

Le jeudi 30 avril dernier, à 8 h 50, le vérificateur général, Denis Desautels, et le directeur principal de la Direction générale des services informatiques, John Adshead, ainsi que le sous-secrétaire d'état aux Affaires extérieures, Reid Morden, et d'autres hauts fonctionnaires prenaient place à la table du Comité dans la salle 253 D de l'Edifice du Centre sur la colline du Parlement. Le président du Comité, Jean-Robert Gauthier, et d'autres membres du Comité permanent des comptes publics (CCP) étaient aussi présents pour le début de l'étude du Rapport du vérificateur général sur le système d'information de plusieurs millions de dollars des Affaires extérieures. Connus sous le nom de COSICS (Réseau canadien d'information et de communication protégés à accès direct — aujourd'hui appelé SIGNED), ce système permettait de relier plusieurs points de la planète.

Jusque là, cette réunion avait exigé du Bureau les mêmes préparatifs que les autres réunions du Comité. Toutefois, lorsque le président a laissé tomber le marteau annonçant le début de l'audience, son image a été projetée sur toute la colline du Parlement et enregistrée sur vidéo pour être télédiffusée sur la chaîne parlementaire plus tard au cours de la semaine. Ainsi commençait la première couverture télévisée d'une audience du Comité sur les travaux du vérificateur général du Canada. (Remarque : Le témoignage en 1989 du vérificateur général du Canada devant le Comité des comptes publics de la Nouvelle-Écosse avait été saisi par les caméras de la télévision, mais n'avait pas été télédiffusé en direct.)

Le présent article présente une rétrospective de la télédiffusion des débats des comités, traite de certaines des préoccupations que l'ouverture des débats des comités aux caméras de télévision a fait naître chez les parlementaires, aborde les répercussions de cette présence télévisée sur la façon dont le Bureau se prépare à témoigner devant les comités et conjecture sur ce que cette évolution signifie pour les travaux du Bureau et, plus généralement, pour la façon dont le gouvernement rend des comptes aux contribuables canadiens. Pour trouver la plupart des renseignements essentiels à la rédaction du présent article, je me suis fortement inspiré du 23^e rapport du Comité permanent de la gestion de la Chambre (déposé le 14 février 1992), qui fixe les lignes directrices courantes sur la télédiffusion des débats des comités.

Évolution de la télédiffusion des débats du Parlement

Les débats de la Chambre des communes du Canada sont télédiffusés depuis 1977. On a accusé la télévision d'être partiellement responsable de l'apparente désaffection générale des institutions parlementaires par le public. Ce phénomène est

principalement attribuable au fait que la télévision présentait surtout la période de questions; néanmoins, la télédiffusion des travaux parlementaires est généralement considérée comme une pratique salubre. Au cours des années 1980, on a fait certaines expériences avec la télédiffusion des débats des comités, mais la plupart de ces premières tentatives avaient tendance à couvrir les travaux de comités spéciaux et ne traçaient pas un tableau complet des activités quotidiennes des comités permanents et législatifs de la Chambre. Un exemple récent de cet intérêt restreint, c'est l'ample couverture dont ont bénéficié les débats du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le renouvellement du Canada, qui ont eu lieu en 1991.

Au cours des années 1980, on a fait certaines expériences avec la télédiffusion des débats des comités, mais... ces premières tentatives... ne traçaient pas un tableau complet des activités quotidiennes des comités... de la Chambre.

C'est pendant la réforme parlementaire des années 1980 qu'on a pris des mesures importantes pour que la télédiffusion des débats englobe également ceux des comités. Le rapport de 1985 du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (Comité McGrath) a confié des pouvoirs considérablement accrus aux comités permanents de la Chambre et ouvert les portes à la perspective d'une plus grande télédiffusion de leurs travaux. Les arguments à l'appui étaient sensiblement les mêmes que ceux que l'on avait déjà invoqués pour la télédiffusion des débats de la Chambre. Forts de leurs nouveaux pouvoirs, les comités pouvaient, lorsqu'ils le jugeaient approprié, examiner pratiquement n'importe quel aspect des entités dont ils avaient la responsabilité. Ils pouvaient ainsi se montrer plus conscients et plus proches de l'intérêt public dans les travaux qu'ils effectuaient. Dans un exemple récent de cette nouvelle prise de conscience, le Comité permanent de la consommation et des corporations et de l'administration gouvernementale a pu entreprendre un examen des problèmes économiques du secteur canadien du transport aérien même si ces problèmes faisaient encore l'objet d'un débat public et même

- **Recours accru à la technologie pour mener à bien les vérifications**, ce qui est particulièrement intéressant pour surveiller constamment les risques et les indicateurs opérationnels.
- **Participation plus précoce du vérificateur aux étapes de conception et de mise en oeuvre des systèmes et des programmes.**
- **Plus grande insistance sur l'analyse des tendances et des risques au cours de la planification et de l'exécution de la vérification et des rapports.**
- 2. On vise maintenant un plus haut niveau de savoir-faire et une plus grande compétence dans les organisations de vérification. D'après certaines d'entre elles, une meilleure technologie et des vérifications plus spécialisées exigeront des vérificateurs plus compétents mais moins nombreux.
- 3. Certains chefs de la vérification interne estiment que la multiplication des programmes d'auto-évaluation des cadres, qui exige que ceux-ci décèlent les risques et évaluent les contrôles de base, permettrait à la vérification interne de se concentrer davantage sur les questions de haut niveau.
- 4. La collaboration entre le vérificateur et l'entité vérifiée demeurera la même. Ainsi :
- à mesure que les organisations se simplifient et qu'émerge l'auto-réglementation, certains jugent nécessaire de continuer à perfectionner la dynamique qui existe entre les vérificateurs et les gestionnaires;
- certains groupes de vérification croient que l'on fera davantage appel aux vérificateurs, en ayant recours à leurs compétences en matière de contrôles et de gestion du risque pour informer et conseiller d'autres membres de l'organisation dans ces domaines.
- 5. Bon nombre de nos interlocuteurs estiment que l'on pourrait encore largement implanter une fonction de vérification interne davantage axée sur le service.
- 6. Certains croient que des procédés améliorés sont nécessaires pour réduire la période de vérification et les perturbations des activités.
- 7. D'autres pensent que la diffusion des meilleures pratiques de gestion, relevées dans d'autres secteurs de l'organisation ou grâce à l'établissement de repères, ajoutera de la valeur au procédé.
- 8. Quelques-uns sont d'avis que le remaniement des systèmes des organisations en vue de leur intégration à ceux des fournisseurs, ainsi que d'autres alliances commerciales, ajouteront de nouvelles dimensions au rôle des vérificateurs internes.
- 9. Quelques-uns évoquent les défis que posent la nouvelle technologie pour les vérificateurs et la nécessité d'adapter leurs compétences et connaissances à la stratégie des organisations en matière de technologie.

Bien qu'ils diffèrent des organisations privées, les ministères fédéraux peuvent tirer parti de certaines des meilleures pratiques de gestion décrites dans le présent rapport. Nous estimons que les unités de la vérification interne du gouvernement peuvent et doivent adapter et adopter bon nombre d'entre elles.

Le fil conducteur de tous nos entretiens avec les responsables d'organisations est que la vérification interne joue un rôle critique, constructif et souvent dynamique lorsqu'elle surveille et décrit la qualité des contrôles exercés dans les organisations respectives, au fil d'une évolution marquée par la compression d'effectif, la désattribution et la décentralisation. Bien que la décentralisation soit en cours, le contrôle demeure essentiel, et la vérification interne évolue de manière à conserver son statut d'intervenant principal en collaborant plus étroitement avec les cadres de tous les niveaux pour maintenir un système de contrôle rentable. ♦

Conclusion

...la vérification interne joue un rôle critique, constructif et souvent dynamique lorsqu'elle surveille et décrit la qualité des contrôles exercés dans les organisations respectives, au fil d'une évolution marquée par la compression d'effectif, la désattribution et la décentralisation.

10. Plusieurs groupes estiment que les vérificateurs internes doivent acquérir la méthodologie et les capacités nécessaires pour étendre leur compétence au domaine de l'environnement.

L'entité vérifiée une rétroaction sur les vérifications. Elles se comparent à des collègues d'autres organisations, déterminent les meilleures pratiques de gestion et les utilisent dans leurs propres unités. Bon nombre d'entre elles avaient fixé des objectifs de rendement pour les parties mesurables du procédé de vérification, y compris le temps nécessaire à l'exécution des principales étapes, le délai écoulé entre l'achèvement de la vérification et la production du rapport, etc.

Le soutien visible des cadres supérieurs est indispensable

Certes, la vérification interne sera ce que les cadres supérieurs désirent qu'elle soit. Les personnes interviewées dans les services de vérification interne ont souligné que les cadres supérieurs doivent clairement montrer au reste de l'organisation qu'ils soutiennent le travail de la vérification interne, et ce notamment en permettant une consultation facile des cadres supérieurs et du comité de vérification. Un certain nombre d'organisations ont établi l'importance de la vérification interne dans leurs énoncés de politique.



John Lynch de la société Xerox Corporation a prononcé un discours portant sur la vérification interne dans un contexte de gestion de la qualité totale.

La vérification interne, réservée aux as

Les meilleures organisations du secteur privé utilisent la vérification interne pour former de futurs chefs de file. Il est rare que les organisations comptent des vérificateurs dont la carrière se cantonne dans ce domaine. Elles recrutent des membres à potentiel élevé, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisation, et ceux-ci consacrent de deux à quatre ans à acquérir une vue d'ensemble des opérations, puis passent à l'échelon suivant de leur cheminement professionnel. Nous avons constaté que certains gouvernements provinciaux et états adoptaient la même philosophie.

La technologie, réponse de la vérification interne

Bon nombre d'entreprises emploient une technologie de plus en plus sophistiquée. Étant donné que l'information et la technologie correspondante sont cruciales pour les cadres, certaines unités de vérification interne ont élaboré un logiciel pour surveiller de façon suivie les données en direct de leurs organisations respectives. Cette capacité de prendre constamment le pouls d'une organisation est particulièrement utile lorsque les activités sont décentralisées ou géographiquement dispersées.

La vérification informatique n'est plus l'apanage d'un petit groupe de spécialistes en informatique. Les responsables d'unités de vérification que nous avons interviewés font acquérir une compétence en vérification informatique à tout leur personnel, s'efforçant le plus souvent d'intégrer le travail des vérificateurs financiers, opérationnels et informatiques. Les outils informatiques utilisés pour planifier et gérer les vérifications en augmentent la qualité et la productivité. Par exemple, une communication instantanée et en direct permet aux gestionnaires d'examiner le travail de leur équipe pendant la vérification et ce, sans quitter leur bureau.

Les rapports sur les résultats de la vérification : une approche plus constructive

Étant donné la nouvelle orientation axée sur le service, qui se manifeste de plus en plus dans bon nombre de groupes de vérification interne, les rapports de vérification sont considérés comme des moyens constructifs d'encourager les gestionnaires à apporter des changements rentables. L'attitude adoptée pour les rapports est davantage axée sur la collaboration, les gestionnaires et les vérificateurs travaillant de concert pour résoudre les problèmes au cours de la vérification. De plus en plus, on considère ces rapports comme ce qu'ils sont vraiment : des outils de communication opportuns qui doivent fournir de l'information pertinente et assez détaillée aux gestionnaires opérationnels en mesure de régler un problème, et aux cadres supérieurs chargés de s'assurer que le problème est bel et bien réglé.

Tendances futures

Au cours de notre étude, nos interlocuteurs ont formulé de nombreuses remarques sur l'orientation future de la vérification interne. Voici les plus fréquentes :

1. On tend maintenant vers une vérification plus dynamique et plus préventive, plutôt que vers une détection des erreurs après coup. Il s'agit de déceler les risques, les tendances ou les lacunes avant qu'un problème majeur ne se produise. Voici les stratégies employées en ce sens :

La vérification interne dans une culture de gestion en évolution

interne qui ont obtenu de bons résultats ont dû adapter leurs philosophies et activités aux changements survenus dans leurs organisations respectives.

La vérification interne évolue vers une valeur ajoutée

La vérification interne ne se limite plus à signaler aux cadres les lacunes de contrôle, rôle traditionnellement susceptible de donner naissance à des conflits. Les chefs progressistes des unités de vérification interne considèrent maintenant l'entité vérifiée comme un autre «client». Les vérifications deviennent plus rentables en étant «axées sur le risque». Dans plusieurs organisations que nous avons visitées, l'évaluation du risque est un processus continu qui permet aux gestionnaires de la vérification de prendre des décisions plus «avisées» sur l'affectation d'un budget limité. Des techniques d'évaluation des risques de plus en plus perfectionnées aident les vérificateurs à déterminer les secteurs les plus vulnérables de l'organisation. Ils consacrent plus de temps à vérifier dès la conception des programmes et des systèmes pour déceler les risques au tout début plutôt que de signaler les problèmes après que ceux-ci ont fait des ravages dans l'organisation. En outre, ils partagent leurs connaissances avec les gestionnaires, lesquels favorisent l'auto-évaluation du contrôle par les unités opérationnelles.

Ils consacrent plus de temps à vérifier dès la conception des programmes et des systèmes pour déceler les risques au tout début plutôt que de signaler les problèmes après que ceux-ci ont fait des ravages dans l'organisation.

Les vérifications deviennent plus utiles car elles sont orientées vers la détermination des problèmes, leur résolution en collaboration avec les cadres, une évaluation globale de la pertinence des contrôles et la recherche de moyens d'action nouveaux. Les unités de vérification dont nous avons interviewé les spécialistes pendant l'étude se préoccupaient au plus haut point de la qualité de leur travail. Elles avaient toutes élaboré des moyens de mesurer leur rendement. Les meilleures demandent à

Le présent article est tiré du rapport du même nom, rédigé par une équipe de travail, composée du vérificateur général adjoint L.M. McGimpsey, du directeur principal J.K. Prokaska ainsi que des directeurs M. Kühnapfel et B.C. Sloan.



Le vérificateur général Denis Desautels, le contrôleur général Andrew Macdonald, le vérificateur général adjoint Len McGimpsey ainsi que le sous-vérificateur général Raymond Dubois ont participé au Symposium.

La présente étude s'appuie sur une enquête effectuée auprès des services de vérification interne de 40 organisations du secteur gouvernemental et du secteur privé au Canada et aux États-Unis. Notre objectif était de consigner et de décrire les meilleures pratiques que nous avons relevées et d'établir une comparaison avec les services de vérification interne d'autres organisations. Nous voulions aussi attirer l'attention des cadres supérieurs sur le rôle que la vérification interne peut et doit jouer dans les ministères du gouvernement fédéral.

Nous considérons l'étude comme particulièrement pertinente, étant donné le rythme des changements qui se produisent dans bon nombre d'organisations publiques et privées. Signalons notamment une nouvelle insistance sur un meilleur service, la suppression des activités peu économiques, la décentralisation des pouvoirs et le transfert de la responsabilité du contrôle aux unités opérationnelles. Ces changements témoignent de l'importance plus grande que jamais du contrôle interne. En outre, étant donné que ce dernier se décentralise, son type et ses points d'application sont d'une importance capitale. Bon nombre d'organisations définissent le contrôle comme englobant tout ce qu'une organisation fait pour atteindre ses objectifs commerciaux. Ainsi, la vérification interne prend plus d'envergure : elle va jusqu'à englober pratiquement tous les secteurs d'activité et ne se limite plus essentiellement à l'évaluation de l'intégrité des contrôles financiers.

Les personnes interviewées pour la présente étude ont souligné que la pertinence de la vérification interne était directement liée à la capacité de cette dernière de s'adapter aux changements culturels et d'élargir ses horizons. Les unités de vérification



Réflexions



la décentralisation des pouvoirs et le transfert de la responsabilité des contrôles aux unités opérationnelles. La vérification interne, tant dans le secteur privé que public, doit être un intervenant clé en cette ère de changement. Ce rôle traduit le fait que la vérification interne ne se préoccupe plus uniquement des contrôles financiers mais qu'elle a adopté une vision plus vaste que l'englobe pratiquement toutes les sphères d'activité d'une organisation.

Les auteurs d'une enquête menée auprès de 40 organisations au Canada et aux États-Unis ont constaté un corollaire intéressant : la vérification interne continuera de jouer un rôle pertinent dans la mesure où elle pourra s'adapter au changement qui façonnera la culture de gestion et dans la mesure où elle élargira ses perspectives.

Cette approche rejoint l'impulsion qu'a mise de l'avant le Bureau du vérificateur général du Canada afin d'être à l'avant-garde de l'évolution et de s'assurer que nos méthodes et techniques de vérification sont toujours d'actualité dans un monde en pleine mutation.

L. Denis Desautels, FCA

L. Denis Desautels

sert à établir les facteurs à examiner pour délimiter l'étendue d'une VOR.

Un autre article met en évidence une

technique de vérification d'optimisation

des ressources particulière qui a évolué

au cours des dernières années. Lors de

deux vérifications relatives dans le

Rapport de 1991, les vérificateurs ont

utilisé la consultation de groupes afin

d'étudier le climat de travail. L'article

expose les raisons qui ont motivé le

choix de cette approche dans deux

organismes différents, décrit l'expérience

vécue et en commente les résultats.

Enfin, le dernier article, tout aussi digne

d'intérêt, rend compte d'une étude sur les

services de vérification interne au

gouvernement et dans des organismes du

secteur privé. En raison de l'importance

de la vérification interne pour leur

organisation et le vérificateur externe,

nous voulons relever les meilleures

méthodes et attirer l'attention de la haute

direction sur le rôle que les vérificateurs

internes pourraient et devraient jouer

dans les ministères fédéraux.

Il s'agit d'une étude particulièrement

pertinente et opportune compte tenu de la

profusion et de la rapidité des

changements qui prennent place au sein

d'organismes des secteurs privé et public.

Par le biais de ces métamorphoses, on

préconise l'amélioration du service, la

suppression des activités qui

n'engendrent que de maigres avantages,

L'un des atouts majeurs acquis au fil des

ans par le Bureau du vérificateur général

du Canada réside dans cet intérêt marqué

qu'il porte à la recherche dans le domaine

de la vérification.

Mes prédécesseurs ont tous reconnu que

les méthodes de comptabilité et de

vérification n'étaient pas immuables. Ils

étaient conscients du fait que le Bureau et

ses méthodes de vérification devaient

s'adapter aux changements qui

transformaient le monde environnant et

qu'elles devaient évoluer.

Ce numéro d'Options présente trois

articles qui illustrent le rôle du Bureau en

tant que chef de file de la recherche en

comptabilité publique. Ils démontrent

que les vérificateurs doivent adapter leurs

méthodes au contexte dans lequel ils

effectuent leurs vérifications.

Le premier article se penche sur les

constatations d'une étude visant à

conseiller le vérificateur quant à la

délimitation de l'étendue des

vérifications de l'optimisation des

ressources (VOR) menées dans les

ministères et organismes

gouvernementaux. La délimitation

consiste à cerner les domaines ou

questions que le vérificateur examinera.

C'est la question suivante qui la résume

le mieux : le sujet vaut-il la peine d'être

vérifié et est-il possible de le vérifier?

L'étude fournit un cadre d'analyse qui

Table des matières

1	Réflexions
2	La vérification interne dans une culture de gestion en évolution
5	La télédiffusion des débats du Comité des comptes publics
9	Nomination au Comité des comptes publics
10	Le témoignage de l'ACDI devant le Comité des comptes publics - Une perspective différente
12	Communiquer avec des parlementaires : leçons tirées d'une expérience en Australie
14	Un nouveau Vocabulaire dans le domaine de la vérification
15	La consultation de groupes en VOR - Deux expériences vécues
17	Délimitation de l'étendue d'une vérification de l'optimisation des ressources
19	William F. Rabburn, élu au conseil de l'ICAO
20	La vérification environnementale : le défi des années 90
24	Discours et exposés

Nous vous présentons la liste des discours qu'ont prononcés les employés du Bureau du vérificateur général et des exposés qu'ils ont présentés.

(Arizona) en juin 1992.

L'article susmentionné est une version abrégée du discours qu'a prononcé M. Desautels devant l'*International Institute of Internal Auditors* à Phoenix

Opinions

Directeur principal	John Zegers
Rédactrice en chef	Leslie Goddard
Rédactrice adjointe	Christine La Salle
Photographe	Manfred Kühnapfel
Éditeur et arts graphiques	Linda Gaspar
Adjointes à la production	Pai Davis
	Lynnda Sayer
Traduction	Thérèse Dion-Renaud
	Louiselle Gagnon
	Christine La Salle
	Carolina Rott
Conseiller à la rédaction	Michael McLaughlin
Imprimeur	M.O.M. Printing
Conception de la couverture	Équipe des arts graphiques du BVG
Opinions est publié par	la Direction des rapports et des communications. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste de diffusion à :
Opinions, arrêt 11-13	Bureau du vérificateur général
	du Canada
	240 rue Sparks, tour Ouest
	Ottawa, (Ontario)
	K1A 0G6



Bureau du vérificateur général
Vol. 10 No 4 1992

Opinions



4342 459

3 1761 11549696 0

